

**Ingediend via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)**

Ministerie van Financiën  
t.a.v. de heer mr. W.B. Hoekstra MBA  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
t.a.v. de heer dr. mr. F.B.J. Grapperhaus

Den Haag, 1 juli 2021

dossiernummer: 201272  
uw kenmerk: n.v.t.  
telefoonnummer: +31 (0)6 13 49 94 79  
e-mail: m.zschuschen@advocatenorde.nl

**Betreft: algemene leidraad Wwft**

Geachte ministers,

Op 7 juni 2021 is de internetconsultatie 'algemene leidraad Wwft' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie Wwft gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,  
namens de algemene raad,  
b/a



mw. mr. R.G. van den Berg  
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie Wwft

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5  
2595 AK Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

[www.advocatenorde.nl](http://www.advocatenorde.nl)

## ADVIES

---

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie Wwft
Datum:	1 juli 2021
Betreft:	<b>consultatie voorstel tot aanpassing van de Algemene leidraad Wwft</b>

---

## SAMENVATTING

### Conclusie

De wetgevingsadviescommissie Wwft (**adviescommissie**) staat achter het doel van de Algemene leidraad Wwft (**Leidraad**) om *guidance* te bieden aan instellingen bij de toepassing van de verplichtingen uit de Wwft en aanverwante wet- en regelgeving (hierna gezamenlijk te noemen: **Wwft**). De adviescommissie meent echter dat dit doel met de Leidraad slechts ten dele wordt bereikt. De Leidraad geeft namelijk niet de interpretatie en praktische invulling waar de praktijk behoefte aan heeft. Het staat buiten kijf dat de Leidraad aanpassing behoeft als de Wwft wijzigt, reden waarom de ter consultatie voorliggende aanpassingen zijn voorgesteld. Het advies van de adviescommissie focust op verduidelijking van de voorgestelde aanpassingen van de Leidraad. In aanvulling daarop doet de adviescommissie aanbevelingen om meer *guidance* te geven. De belangrijkste aanbeveling betreft het geven van *guidance* met uitleg over en toepassing van de UBO-definitie, bij voorkeur met concrete voorbeelden.

De verzwaring van de administratieve lasten en verplichtingen van instellingen volgen uit de wijzigingen van de Wwft. Voor zover de voorgestelde aanpassingen van de Leidraad invulling of uitwerking geven aan de wettelijke verplichtingen uit de Wwft, wat in de voorgestelde aanpassingen slechts zeer beperkt aan de orde is, leidt dit volgens de adviescommissie niet tot een noemenswaardige wijziging van de (reeds uit hoofde van de Wwft bestaande) administratieve lasten en verplichtingen van advocaten.

### Kernpunten

- De Leidraad behoeft wijziging omdat de Wwft is gewijzigd. Naar de mening van de adviescommissie behoeft de verwerking in de Leidraad van de verschillende wijzigingen van de Wwft<sup>1</sup> op punten verduidelijking.
- In de voorgestelde aanpassingen van de Leidraad ontbreekt het aan duiding van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft, terwijl aan duiding in de praktijk juist behoefte bestaat. De adviescommissie vindt dat een gemiste kans om de praktijk *guidance* te bieden. *Guidance* is met name gewenst op de volgende punten:
  - In het voorstel tot aanpassing van de paragraaf in de Leidraad over het bepalen van de pseudo-UBO, wordt een toelichting gegeven op de situatie dat het hoger leidinggevend personeel van cliënt geen natuurlijke persoon is. De adviescommissie adviseert om te verduidelijken of de zoektocht naar een pseudo-UBO kan worden gestaakt zodra één of meer natuurlijke personen die het hoger leidinggevend personeel vormen, zijn gevonden. Of dat die zoektocht moet worden voortgezet totdat voor elke statutair bestuurder-rechtspersoon de achterliggende natuurlijke persoon is achterhaald die het beleid bepaalt.

---

<sup>1</sup> De adviescommissie doelt op de wijzigingen die zijn opgesomd op pagina 4 van de Leidraad.

- De Wwft en de wetsgeschiedenis geven geen uitleg wanneer transacties, zakelijke relaties en correspondentbankrelaties 'gerelateerd zijn' aan staten die door de Europese Commissie zijn aangewezen als zogeheten derde hoogrisicolanden. De Leidraad doet dit evenmin. De adviescommissie adviseert om in de Leidraad te duiden i) in welke gevallen (bijvoorbeeld) sprake zal zijn van een relatie met een derde hoogrisicoland als bedoeld in artikel 9 Wwft, en ii) of een cliënt die woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in zo'n derde hoogrisicoland (als bedoeld in artikel 8 lid 1 sub b) ook maakt dat een zakelijke relatie met die cliënt (of een transactie van die cliënt of een correspondentrelatie met die cliënt) gerelateerd is aan een derde hoogrisicoland als bedoeld in artikel 9 Wwft.
- Naar de mening van de adviescommissie behoeft de Leidraad niet alleen aanpassing als de Wwft wijzigt, maar ook als in de praktijk behoefte bestaat aan *guidance*. De adviescommissie beveelt aan om *guidance* te geven over onderwerpen waar de praktijk mee worstelt, dit betreft onder meer:
  - De invulling van het UBO-begrip, in het bijzonder de vraag of de vuistregel van meer dan 25% aandelenbelang ziet op aantallen aandelen of de nominale waarde ervan, en hoe een UBO moet worden vastgesteld in complexe (gelaagde) structuren, bijvoorbeeld als sprake is van een indirect aandelenbelang of indirect gehouden stemrechten.
  - Het ontbreken van een overzicht van internationale standaarden die qua openbaarmakingsverplichtingen vergelijkbaar zijn met de richtlijn transparantie, waardoor elke instelling zelf moet bepalen of een beursnotering (van de 100%-moedermaatschappij) van cliënt in het buitenland ertoe leidt dat de instelling geen UBO van cliënt hoeft te identificeren, en de vraag wanneer wel of niet een UBO van cliënt moet worden geïdentificeerd in het geval dat niet alle aandelen (van de 100%-moedermaatschappij) van cliënt beursgenoteerd zijn.
  - De vraag of een instelling de identificatie van een UBO achterwege kan laten als zijn cliënt een *indirecte* 100%-dochtermaatschappij van een beursfonds is, zoals cliënt zelf ook is vrijgesteld van de UBO-registratieplicht.
  - De invulling van het cliëntenonderzoek naar cliënten van buiten de EU.

## CONSULTATIEREACTIE

### Inleiding

De wetgevingsadviescommissie Wwft (**adviescommissie**)<sup>2</sup> heeft kennisgenomen van het consultatiedocument dat op 7 juni jongstleden is gepubliceerd (**consultatiedocument**) als onderdeel van de openbare consultatie over (de aanpassingen van) de Algemene leidraad Wwft (**Leidraad**). Blijkens de algemene toelichting op de consultatie heeft de Leidraad tot doel om *guidance* te bieden aan instellingen bij de toepassing van de verplichtingen uit de Wwft en aanverwante wet- en regelgeving (hierna gezamenlijk te noemen: **Wwft**).

Advocaten, voor zover zij kwalificeren als instelling<sup>3</sup>, behoren tot de doelgroep van de Leidraad. Bovendien worden de praktische leidraden, richtlijnen en beleidsregels die door de NOvA en de dekens voor advocaten worden uitgevaardigd, mede gebaseerd op de Leidraad. De Leidraad is daarmee direct en indirect relevant voor advocaten, reden waarom de adviescommissie het opportuun vindt om te reageren op het consultatiedocument.

### Reikwijdte

De adviescommissie beperkt zich in haar reactie op de consultatie uitdrukkelijk tot de directe invloed van (de voorgestelde aanpassingen van) de Leidraad op advocaten. De adviescommissie zal alleen reageren voor zover (de voorgestelde aanpassing van) de Leidraad ziet op alle instellingen, waaronder advocaten (in algemene zin) dan wel op advocaten in het bijzonder. De adviescommissie zal niet reageren op de voorgestelde aanpassingen van de Leidraad die zien op specifieke instellingen niet zijnde advocaten, zoals aanbieders van diensten met virtuele data.

De adviescommissie zal in haar reactie niet ingaan op (de voorgestelde aanpassingen van) de Leidraad, voor zover de Leidraad een letterlijke weergave geeft van de verplichtingen uit de Wwft, die deels voortvloeien uit de diverse Europese antiwitwasrichtlijnen. De Wwft en de Europese antiwitwasrichtlijnen liggen immers niet ter consultatie voor. De focus van de reactie van de adviescommissie ligt daarom op de delen van de Leidraad die een invulling of interpretatie van de wettelijke verplichtingen geven.

### Reactie

#### **Reactie op de voorgestelde aanpassingen van de Leidraad**

De Leidraad behoeft wijziging omdat de Wwft is gewijzigd. Naar de mening van de adviescommissie behoeft de verwerking in de Leidraad van de verschillende wijzigingen van de Wwft<sup>4</sup> verduidelijking. De adviescommissie ziet aanleiding om op de volgende voorgestelde aanpassingen te reageren:<sup>5</sup>

<sup>2</sup> De adviescommissie is recent, per 1 maart 2021, ingesteld door de algemene raad van de NOvA.

<sup>3</sup> Waar in het vervolg wordt gesproken over advocaten, wordt daarmee bedoeld advocaten die kwalificeren als instelling, tenzij uit de relevante context uitdrukkelijk anders blijkt.

<sup>4</sup> De adviescommissie doelt op de wijzigingen die zijn opgesomd op pagina 4 van de Leidraad.

<sup>5</sup> De adviescommissie merkt hierbij op dat een deel van de gemaakte opmerkingen ook in de consultatie over de laatste wijziging van de Wwft naar voren zouden zijn gekomen, als de adviescommissie op het moment van die consultatie al had bestaan. De adviescommissie vindt dat het desalniettemin opmerkingen betreffen die valide zijn om in de onderhavige consultatie (nog) te maken, omdat de Wet en de wetsgeschiedenis naar de mening van de adviescommissie niet in de weg hoeven te staan aan het (in de Leidraad) geven van de gevraagde toelichting of duiding.

1. De Leidraad vermeldt (onderstreping door de adviescommissie): "*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, zal in de meeste gevallen risico's met zich brengen, waardoor extra waarborgen dienen te gelden*". De adviescommissie meent dat in dat geval op risico gebaseerde maatregelen moeten worden genomen, maar dat het feit dat er geen echte UBO kan worden vastgesteld niet de conclusie rechtvaardigt dat dit 'in de meeste gevallen' risico's met zich brengt.  
Advies: De adviescommissie adviseert om de hiervoor geciteerde toelichting te nuanceren. (par. 5.2.4, p. 21)
2. In het voorstel tot aanpassing van de Leidraad over het bepalen van de pseudo-UBO, komt de volgende toelichting voor die ziet op de situatie dat het hoger leidinggevend personeel van cliënt geen natuurlijke persoon is: "*Dit is anders indien het hoger leidinggevend personeel van de cliënt niet uit natuurlijke personen bestaat, maar bijvoorbeeld een rechtspersoon is. In dat geval dient voor het bepalen van de pseudo-UBO gekeken te worden naar het hoger leidinggevend personeel van die rechtspersoon. Mocht ook het hoger leidinggevend personeel van die rechtspersoon geen natuurlijke personen kennen, dan dient hetzelfde te worden gedaan tot men uiteindelijk uitkomt bij een hoger leidinggevend personeel bestaande uit natuurlijke personen die als pseudo-UBOs kunnen worden aangewezen*". Deze toelichting laat in het midden hoe gehandeld moet worden in de situatie dat het statutair bestuur van cliënt bestaat uit een (of meer) natuurlijke perso(o)n(en) en een (of meer) rechtsperso(o)n(en), of uit meerdere rechtspersonen met natuurlijke personen op verschillende niveaus (waarbij voor de ene bestuurder-rechtspersoon direct wordt gestuit op een natuurlijke persoon en waarbij voor een andere bestuurder-rechtspersoon diverse andere rechtspersonen zijn 'tussengeschied' in de bestuursstructuur).  
Advies: De adviescommissie adviseert om te verduidelijken of de zoektocht naar een pseudo-UBO kan worden gestaakt zodra één of meer natuurlijke personen die het hoger leidinggevend personeel vormen, zijn gevonden. Of dat die zoektocht moet worden voortgezet totdat voor elke statutair bestuurder-rechtspersoon de achterliggende natuurlijke persoon is achterhaald die het beleid bepaalt. (par 5.2.8.1 onder ii, p. 28)
3. De voorgestelde aanpassing van de Leidraad geeft een vrijwel letterlijke weergave van de UBO-definitie die geldt voor de UBO-registratieplicht. Hoewel in de eerste alinea van paragraaf 5.2.9 wordt toegelicht dat die UBO-definitie afwijkt van de algemene definitie van UBO, blijft dit in de weergave van de UBO-definitie voor de UBO-registratieplicht onvermeld. Dat kan verwarring scheppen.  
Advies: De adviescommissie adviseert om in de tweede alinea van paragraaf 5.2.9 de hierna onderstreepte woorden toe te voegen om aansluiting te zoeken bij de wettekst en verwarring te voorkomen:  
*"Artikel 10a, eerste lid, van de Wwft merkt in afwijking van artikel 1, eerste lid van de Wwft als uiteindelijk belanghebbende aan (...)".* (par. 5.2.9, p.32)
4. Bij de beschrijving van de terugmeldplicht wordt weliswaar aangegeven dat deze terugmeldplicht ook geldt voor advocaten en notarissen, maar daarbij wordt niet uitdrukkelijk toegelicht hoe de terugmeldplicht zich verhoudt tot de geheimhoudingsplicht. Elders in de Leidraad, bij de beschrijving van de meldplicht, wordt dit wel uitdrukkelijk vermeld.

Advies: De adviescommissie adviseert om in voetnoot 102 de hierna onderstreepte woorden toe te voegen ter voorkoming van de misvatting dat de geheimhoudingsplicht in de weg zou kunnen staan aan de naleving van de terugmeldplicht:

*"102. Voor zover de werkzaamheden van advocaten en notarissen onder de reikwijdte van de Wwft vallen, zijn ook zij verplicht geconstateerde discrepanties te melden. Zie artikel 10c, vierde lid, Wwft, waarin is bepaald dat advocaten en notarissen ten behoeve van de naleving van de terugmeldplicht niet gehouden zijn aan de geheimhoudingsplicht."*

(par. 5.2.9, p.34, voetnoot 102)

5. De Wwft en de wetsgeschiedenis geven geen uitleg wanneer transacties, zakelijke relaties en correspondentbankrelaties 'gerelateerd zijn' aan staten die door de Europese Commissie zijn aangewezen als zogeheten derde hoogrisicolanden. De praktijk zou gebaat zijn bij voorbeelden van zakelijke relaties en transacties die gerelateerd zijn aan een hoogrisicoland. En eveneens ligt de vraag voor of de situatie van artikel 8 lid 1 sub b Wwft, waarin cliënt woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in een derde hoogrisicoland, waarin verscherpt onderzoek wordt voorgeschreven, maakt dat een zakelijke relatie met die cliënt (of een transactie van die cliënt of een correspondentrelatie met die cliënt) gerelateerd is aan een derde hoogrisicoland zoals bedoeld in artikel 9 Wwft. Als dat laatste het geval is, dan zullen immers ten minste de maatregelen zoals beschreven in artikel 9 Wwft moeten worden getroffen, terwijl – zou dat niet het geval zijn – het de instelling vrij staat om, weliswaar binnen het kader van de door hem gemaakte risicoanalyse, zelf te beoordelen welke verscherpte onderzoeksmaatregelen hij passend vindt.

Advies: De adviescommissie adviseert om in de Leidraad te duiden i) in welke gevallen (bijvoorbeeld) sprake zal zijn van een relatie met een derde hoogrisicoland als bedoeld in artikel 9 Wwft, en ii) of een cliënt die woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in zo'n derde hoogrisicoland (als bedoeld in artikel 8 lid 1 sub b) ook maakt dat een zakelijke relatie met die cliënt (of een transactie van die cliënt of een correspondentrelatie met die cliënt) gerelateerd is aan een derde hoogrisicoland als bedoeld in artikel 9 Wwft.

(par 5.4.2, p. 39)

6. De paragraaf in de Leidraad over de vrijwaring is uitgebreid met de vrijwaring voor personen die een interne melding hebben verricht. In die toevoeging ontbreekt het vereiste dat de melding te goeder trouw en naar behoren moet zijn verricht, dat, zo begrijpt de adviescommissie, ook geldt voor de interne melding.<sup>6</sup> Het valt de adviescommissie overigens op dat in de rest van paragraaf 6.5 'naar behoren' (uit de Wwft) is vertaald als 'op correcte wijze'. De adviescommissie merkt op dat het de voorkeur verdient om in de Leidraad de in de Wwft gebruikte terminologie te gebruiken, ter voorkoming van eventuele interpretatieverschillen.

Advies: De adviescommissie adviseert om in paragraaf 6.5 de volgende onderstreepte woorden toe te voegen:

*"Deze bescherming geldt ook voor personen die te goeder trouw en naar behoren intern een melding doen van een overtreding van het bij of krachtens de Wwft bepaalde."*

En adviseert de heroverweging van het gebruik van 'op correcte wijze' (in plaats van 'naar behoren') in paragraaf 6.5 van de Leidraad.

(par 6.5, p. 57)

<sup>6</sup> Dit maakt de adviescommissie op uit (de aanhef van) artikel 20b lid 1 Wwft juncto artikel 20a Wwft.

## Aanbeveling tot verdere aanpassing van de Leidraad

Naar de mening van de adviescommissie zou de Leidraad meer moeten bieden dan een overzicht van wettelijke verplichtingen, omdat anders het gestelde doel om *guidance* te bieden aan instellingen, niet of onvoldoende wordt bereikt. In de praktijk bestaat een grote behoefte aan interpretatie en praktische invulling van de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft. De adviescommissie meent dat de Leidraad niet alleen aanpassing behoeft als de Wwft wijzigt, maar ook als in de praktijk behoefte bestaat aan *guidance*. De adviescommissie geeft hierna voorbeelden van onderwerpen waar instellingen in de praktijk mee worstelen<sup>7</sup> en waarvoor naar de mening van de adviescommissie geldt dat de invulling van deze begrippen of verplichtingen voor alle instellingen, ongeacht aard of omvang<sup>8</sup>, gelijk dient te zijn:

### 1. *Invulling van het UBO-begrip*

In de praktijk bestaat behoefte aan *guidance* over wie als UBO's moeten worden aangemerkt, met zoveel mogelijk concrete voorbeelden van verschillende (met name: gelaagde) structuren.<sup>9</sup> De Wwft en de wetsgeschiedenis bieden deze *guidance* niet of nauwelijks. Bij gebreke van *guidance* ontbreekt een uniforme toepassing van de UBO-definitie door instellingen en bij UBO-registratie. Het is onwenselijk dat het afhangt van welke instelling je het vraagt of een persoon wel of geen UBO is. Bovendien kunnen deze interpretatieverschillen tot een onnodig groot aantal terugmeldingen leiden. De thans bestaande onduidelijkheid leidt tot een onnodige belasting van instellingen, rechtspersonen en vennootschappen met een UBO-registratieplicht, de Kamer van Koophandel (als beheerder van het UBO-register) en mogelijk het Bureau Economische Handhaving. De noodzaak van uniforme toepassing is uitdrukkelijk aan de orde geweest in de wetsgeschiedenis, maar dit heeft nog niet geleid tot de beloofde totstandkoming van casuïstiek.<sup>10</sup> Daar waar wel voorbeelden in de parlementaire geschiedenis aan de orde zijn geweest, adviseert de adviescommissie om deze voorbeelden in de Leidraad op te nemen.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Ter voorkoming van misverstand: de adviescommissie heeft niet voor ogen gehad om een totaalbeeld te geven van onderwerpen waarmee de praktijk worstelt.

<sup>8</sup> De Wwft kent vele open normen en begrippen die niet of – voor de praktijk – onvoldoende worden geduid. Instellingen dienen daar zelf invulling aan te geven. Dat leidt tot onwenselijke verschillen in interpretatie en dus in de uitvoering van de verplichtingen. Bovendien leidt het tot onnodige lastenverzwaring voor de instellingen: elke instelling moet zelf het wiel uitvinden. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door de systematiek van de Wwft, die open normen en een op risico gebaseerde benadering kent. Daar hebben instellingen het mee te doen.

<sup>9</sup> In leidraden van andere instanties, zoals bijvoorbeeld het Bureau Financieel Toezicht, worden wel algemene concrete voorbeelden gegeven. Zie bijvoorbeeld de [Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants en belastingadviseurs](#), pagina 9 en verder. Omwille van de uniforme toepassing van de UBO-definitie is het wenselijk dat voorbeelden van toepassing van de UBO-definitie in de Leidraad en niet (enkel) in specifieke leidraden worden opgenomen.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld de [Kamerstukken 35179 nr. C, memorie van antwoord](#) voor het antwoord van het kabinet op gestelde vragen over de onduidelijkheid rondom de UBO-definitie: "Het is van groot belang dat de toepassing van het UBO-begrip uniform plaatsvindt. Dit geldt zowel bij de registratie in het register door juridische entiteiten als bij het cliëntenonderzoek door Wwft-instellingen. Dit is in het belang van de kwaliteit van het register en de terugmeldingen door Wwft-instellingen. Door de Kamer van Koophandel wordt specifieke voorlichting voor juridische entiteiten ontwikkeld die beschikbaar komt voorafgaand aan de aanvang van de registratieplicht. Onderdeel hiervan is een stappenplan om de UBO te bepalen voor de juridische entiteit. Bij de ontwikkeling van deze voorlichting worden ook Wwft-instellingen betrokken. Daarmee wordt zowel de kennis van het vaststellen van UBO's door Wwft-instellingen betrokken als gewaarborgd dat er geen discrepanties ontstaan met de werkwijze van Wwft-instellingen.

Het kabinet ziet de meerwaarde van casuïstiek en zal met de Kamer van Koophandel overleggen in hoeverre casuïstiek onderdeel kan vormen van de gerichte communicatie aan juridische entiteiten."

<sup>11</sup> Zie onder meer de [Kamerstukken 35179 nr. C, memorie van antwoord](#) en [Kamerstukken 35179 nr. I, nadere memorie van antwoord](#) voor de *guidance* over toepassing van de UBO-definitie ingeval van certificering van aandelen (zowel op het niveau van de vennootschap wiens aandelen zijn gecertificeerd als op het niveau van een eventuele stichting



De adviescommissie geeft hierna een aantal voorbeelden van de onduidelijkheid waarop zij doelt:

- De vuistregel om een UBO van een besloten of naamloze vennootschap te achterhalen, bepaalt dat een natuurlijke persoon een UBO is als hij meer dan 25% van de aandelen in het kapitaal van de vennootschap houdt. Op dit moment is het onzeker of dit om aantallen aandelen gaat, of om de nominale waarde van de aandelen. Uit de letterlijke tekst van de Europese antiwitwasrichtlijn<sup>12</sup> zou kunnen worden opgemaakt dat het gaat om aantallen aandelen, maar zeker is dit niet. Omdat de uitkomst wie de UBO is, kan verschillen als moet worden gerekend met de nominale waarde in plaats van de aantallen aandelen, verdient het de voorkeur dat duidelijkheid wordt verschaft. Op die manier zal de vuistregel uniform kunnen worden toegepast.  
(par. 5.2.8.1. onder i, p. 27 (tabel) en par. 5.2.8.1. onder ii, p. 29)
- Bij het bepalen van de UBO moet ook worden gekeken naar een *indirect* aandelen- of eigendomsbelang en het *indirect* hebben van stemrechten in de algemene vergadering van een rechtspersoon. Voor de praktijk is het onduidelijk hoe deze regel moet worden toegepast.

Een voorbeeld: als een stichting (niet zijnde een administratiekantoor) de enige aandeelhouder van een besloten vennootschap is, hoe wordt dan de UBO bepaald? Is dan elke (echte) UBO van de stichting eveneens de UBO van de besloten vennootschap?<sup>13</sup> Of kan alleen het eigendomsbelang indirect doorwerken, waardoor de UBO van de stichting die meer dan 25% eigendomsbelang van de stichting houdt, wel UBO van de B.V. is, maar de UBO van de stichting die meer dan 25% van de stemrechten kan uitoefenen bij een besluit tot statutenwijziging, niet UBO van de B.V. is?

Een ander voorbeeld: stel dat sprake is van een holdingvennootschap die 30% van de aandelen in een besloten vennootschap houdt, terwijl de aandelen in de holdingvennootschap voor 80% worden gehouden door een natuurlijke persoon, is die natuurlijke persoon dan geen UBO van de besloten vennootschap omdat hij indirect 24% van het belang in de B.V. houdt, of is hij wel een UBO, omdat hij de algemene vergadering van de holding controleert en daarmee het 30%-belang controleert?<sup>14</sup> Stel dat de natuurlijke persoon 40% van de aandelen in de holdingvennootschap houdt, is hij dan geen UBO van de B.V. omdat hij indirect slechts 12% van het belang in de B.V. houdt en evenmin de algemene vergadering van de holding controleert? Of geldt in dat geval dat hij UBO is van de B.V. omdat hij UBO is van de holding en de holding meer dan 25% van de aandelen in de B.V. houdt?

(par. 5.2.8.1. onder ii, p. 29)

Advies: De adviescommissie adviseert om meer *guidance* in de Leidraad op te nemen met uitleg over en toepassing van de UBO-definitie, zoveel mogelijk met concrete voorbeelden van (gelaagde) structuren.

---

administratiekantoor) en toepassing van het criterium eigendomsbelang als pas na afloop van een boekjaar kan worden vastgesteld of een ontvangen uitkering noopt tot kwalificatie als UBO.

<sup>12</sup> Artikel 3 lid 6 onder 1a sub i van de vierde antiwitwasrichtlijn bepaalt: "(...) *A shareholding of 25 % plus one share or an ownership interest of more than 25 % in the customer held by a natural person shall be an indication of direct ownership.*"

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld de bestuurder van de stichting die meer dan 25% van de stemrechten kan uitoefenen bij een besluit tot wijziging van de statuten van de stichting. En wordt het antwoord anders als voor een besluit tot statutenwijziging op grond van de statuten goedkeuring van een ander orgaan of een externe partij nodig is?

<sup>14</sup> En, voor de UBO-registratieplicht: Is deze persoon UBO op grond van eigendomsbelang of op grond van stemrecht?



2. *Openbaarmakingsverplichtingen uit de richtlijn transparantie en vergelijkbare internationale standaarden*

De Leidraad bepaalt: "Een Wwft-instelling zal moeten bezien (i) of haar cliënt beursgenoteerd is - dan wel een 100% dochtermaatschappij van een beursgenoteerde vennootschap is -, zo ja, (ii) of de cliënt onderworpen is aan openbaarmakingsvereisten dan wel aan vergelijkbare internationale standaarden zoals bedoeld in de richtlijn transparantie, en (iii) of, conform de richtlijn transparantie, de voornoemde openbaarmakingsverplichtingen gelden voor de gehele entiteit/het gehele aandelenkapitaal. Indien de openbaarmakingsvereisten niet van toepassing zijn op de niet-beursgenoteerde aandelen, wordt er niet voldaan aan de openbaarmakingsvereisten als bedoeld in de richtlijn, en dient de Wwft-instelling alsnog het UBO-onderzoek uit te voeren. Alleen indien in het geheel is voldaan aan deze drie voorwaarden houdt dit in dat de Wwft-instelling geen (pseudo) UBO hoeft te identificeren of de identiteit daarvan te verifiëren."

- De praktijk heeft grote behoefte aan een lijst van internationale standaarden die vergelijkbaar zijn aan de richtlijn transparantie. Hoe moeten bijvoorbeeld MIFID-II en de standaarden die gelden in het Verenigd Koninkrijk, sinds de Brexit, worden beschouwd? Bij gebreke van zo'n lijst van vergelijkbare standaarden moeten instellingen, en zelfs rechtspersonen en vennootschappen die moeten bepalen of zij een UBO moeten inschrijven, zelf bepalen of een B.V. of N.V. met een 100%-moedermaatschappij waarvan de aandelen buiten de EU genoteerd zijn, zelf vaststellen of de openbaarmakingsverplichtingen die in het buitenland gelden vergelijkbaar zijn aan die uit de richtlijn transparantie. Dit leidt tot onwenselijke interpretatieverschillen en staat aan een uniforme toepassing van de geboden uitzonderingen in de weg.
- Het is onduidelijk in welke gevallen sprake kan zijn van de situatie dat "de openbaarmakingsvereisten niet van toepassing zijn op de niet-beursgenoteerde aandelen". Het feit dat niet alle aandelen aan de beurs genoteerd zijn, betekent niet automatisch en in alle gevallen dat alle openbaarmakingsverplichtingen, zoals de verplichting om gereguleerde informatie of periodiek financiële informatie te publiceren, niet gelden. De Europese antiwitwasrichtlijn<sup>15</sup> spreekt bovendien niet in algemene zin over 'openbaarmakingsvereisten' maar specificeert dat het dient te gaan om toereikende transparantie betreffende de uiteindelijk begunstigden.

Advies: De adviescommissie adviseert om i) in de Leidraad een overzicht op te nemen van internationale standaarden die qua openbaarmakingsverplichtingen vergelijkbaar zijn met de richtlijn transparantie, en ii) te verduidelijken wanneer, in de situatie dat niet alle aandelen van cliënt of diens 100%-moedermaatschappij beursgenoteerd zijn, de UBO van cliënt wel door de instelling moet worden geïdentificeerd.

(par. 5.2.8.1. onder ii, p. 29 en noot 91 op p. 31)

<sup>15</sup> Artikel 3 lid 6 onder 1a sub i van de vierde antiwitwasrichtlijn bepaalt (onderstreping door de adviescommissie): "(...) 'beneficial owner' means any natural person(s) who ultimately owns or controls the customer and/or the natural person(s) on whose behalf a transaction or activity is being conducted and includes at least:

(a) in the case of corporate entities:

(i) the natural person(s) who ultimately owns or controls a legal entity through direct or indirect ownership of a sufficient percentage of the shares or voting rights or ownership interest in that entity, including through bearer shareholdings, or through control via other means, other than a company listed on a regulated market that is subject to disclosure requirements consistent with Union law or subject to equivalent international standards which ensure adequate transparency of ownership information."

### 3. *Uitleg van het begrip 100%-dochtermaatschappijen*

In de wetsgeschiedenis van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten<sup>16</sup> is toegelicht dat de vrijstelling van UBO-registratie geldt voor 100%-dochtermaatschappijen van beursgenoteerde vennootschappen en dat daaronder ook *indirecte* 100%-dochtermaatschappijen moeten worden verstaan. Het ligt volgens de adviescommissie voor de hand dat deze uitleg van 100%-dochtermaatschappijen (namelijk dat daaronder ook indirecte 100%-dochtermaatschappijen worden geschaard) ook geldt voor de vuistregels aan de hand waarvan natuurlijke personen als UBO's worden aangemerkt in het kader van het cliëntenonderzoek door instellingen.

Advies: De adviescommissie adviseert om duidelijkheid te verschaffen in de Leidraad of de uitleg van 100%-dochtermaatschappijen (namelijk dat daaronder ook indirecte 100%-dochtermaatschappijen worden geschaard) ook geldt voor de vuistregels aan de hand waarvan natuurlijke personen als UBO's worden aangemerkt in het kader van het cliëntenonderzoek door instellingen.

(par. 5.2.8.1. onder i, p. 27 (tabel) en par. 5.2.8.1. onder ii, p. 29)

### 4. *Invulling van het cliëntenonderzoek naar cliënten van buiten de EU*

De Leidraad biedt weinig handvatten voor het cliëntenonderzoek naar een cliënt die woonachtig of gevestigd is buiten de EU. Zo had het naar de mening van de adviescommissie in de rede gelegen om aandacht te besteden aan de positie van het Verenigd Koninkrijk dat sinds 1 januari 2021 niet meer deel uitmaakt van de EU, maar waar de risico's op witwassen en terrorismefinanciering – naar de adviescommissie aanneemt – sindsdien (nog) niet gewijzigd zijn.

Advies: De adviescommissie adviseert om in de Leidraad meer aandacht te besteden aan het cliëntenonderzoek naar cliënten van buiten de EU, in het bijzonder – gezien de recente wijziging als gevolg van de Brexit – het Verenigd Koninkrijk.

## Verbeterpunten

In de bijlage bij de consultatiereactie geeft de adviescommissie een overzicht van punten die naar de mening van de adviescommissie verbetering behoeven.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Zie [Kamerstukken 35179 nr. C, memorie van antwoord](#) waarin valt te lezen (de gestelde vraag is cursief weergegeven; daarop volgt het antwoord van de minister):

*"In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de Minister van Financiën aangegeven dat 100% dochtermaatschappijen van beursgenoteerde vennootschappen zijn uitgezonderd van de plicht om natuurlijke personen als UBO te registreren.<sup>2</sup> De leden van de VVD-fractie vragen de regering of dit ook geldt voor 100% (achter)kleindochters en voor andere verhoudingen waarbij de beursvennootschap uiteindelijk 100% van de aandelen houdt. Vanaf welke «verticale familieverhouding naar beneden» geldt deze uitzondering niet meer?"*

Voor alle juridische entiteiten die in een 100 procent relatie staan tot een beursgenoteerde vennootschap geldt de uitzondering. Dit kan derhalve ook getrapd het geval zijn via een andere juridische entiteit die 100 procent dochter is van een beursgenoteerde vennootschap. Zodra bij een juridische entiteit geen sprake meer is van een 100 procent relatie tot een juridische entiteit in de structuur van de beursgenoteerde vennootschap valt deze niet meer onder de uitzondering."

<sup>17</sup> De door de adviescommissie voorgestelde verbeteringen betreffen niet enkel de thans voorgestelde aanpassingen van de Leidraad die ter consultatie voorliggen, reden waarom deze in een bijlage worden toegelicht. Hierbij moet overigens worden vermeld dat de adviescommissie geen integrale toets van de Leidraad heeft gedaan om dergelijke verbeterpunten te identificeren.

### **Samenhang met andere wetsvoorstellen**

Er is volgens de adviescommissie geen samenhang van de voorgestelde aanpassing van de Leidraad met andere wetsvoorstellen.

### **Administratieve lasten/verplichtingen**

De verzwaring van de administratieve lasten en verplichtingen van instellingen volgen uit de wijzigingen van de Wwft. Voor zover de voorgestelde aanpassingen van de Leidraad invulling of uitwerking geven aan de wettelijke verplichtingen uit de Wwft, wat in de voorgestelde aanpassingen slechts beperkt aan de orde is, leidt dit volgens de adviescommissie niet tot een noemenswaardige wijziging van de (reeds uit hoofde van de Wwft bestaande) administratieve lasten en verplichtingen van advocaten.

### **Conclusie**

De adviescommissie staat achter het doel van de Leidraad om *guidance* te bieden aan instellingen bij de toepassing van de verplichtingen uit de Wwft. Aan die *guidance* bestaat in de praktijk grote behoefte. De adviescommissie meent echter dat dit doel met de Leidraad slechts ten dele wordt bereikt, omdat de Leidraad niet de interpretatie en praktische invulling waar de praktijk behoefte aan heeft. Het staat buiten kijf dat de Leidraad aanpassing behoeft als de Wwft wijzigt, reden waarom de ter consultatie voorliggende aanpassingen zijn voorgesteld. Het advies van de adviescommissie focust op verduidelijking van de voorgestelde aanpassingen van de Leidraad. In aanvulling daarop doet de adviescommissie aanbevelingen om meer *guidance* te geven. De belangrijkste aanbeveling betreft het geven van *guidance* met uitleg over en toepassing van de UBO-definitie, bij voorkeur met concrete voorbeelden.

## Bijlage bij de reactie op de consultatie over de Algemene leidraad Wwft - verbeterpunten

De adviescommissie meent dat de hierna opgesomde verbeterpunten in haar advies niet onvermeld, en in de Leidraad niet ongewijzigd, kunnen blijven:

1. In de beschrijving van de procesvrijstelling ontbreekt het woord 'over': "(...) *het geven van advies voor, na en tijdens een rechtsgeding of over het instellen of vermijden van een rechtsgeding (...)*" (par. 3.2, p.12)
2. In de teksten die zien op de (pseudo-)UBO wordt verschillende malen (een vervoeging van) het woord 'aanwijzen' gebruikt. Het woord 'aanwijzen' wekt ten onrechte de indruk dat een keuzevrijheid bestaat. Een natuurlijke persoon is (pseudo-)UBO of hij is het niet. Het verdient de voorkeur om het woord 'aanwijzen', afhankelijk van de context, te vervangen door 'aanmerken', 'kwalificeren' of 'vaststellen'. (par. 5.2.4, p. 21 en par 5.2.8.1 onder ii, p. 28)
3. Er wordt ook ten onrechte de indruk van keuzevrijheid gewekt in de volgende zin (onderstreping door de adviescommissie): "*Bij juridische entiteiten die een statutair bestuur hebben, namelijk NV's, BV's en overige rechtspersonen, kan het statutair bestuur als zijnde het 'hoger leidinggevend personeel' als UBO worden aangemerkt.*" Als een entiteit geen echte UBO heeft, dan *zijn* alle leden van het hoger leidinggevend personeel pseudo-UBO. (par 5.2.8.2, p. 31)
4. De Leidraad bepaalt: "*Er is een vijftal situaties waarin in ieder geval verscherpt cliëntenonderzoek moet worden verricht, namelijk als er a) een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat, b) sprake is van een cliënt die woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft in een derde hoogerisicoland, c) sprake is van complexe en ongebruikelijke grote transacties of ongebruikelijke transactiepatronen zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel, d) als er sprake is van een correspondentrelatie en e) als de cliënt of de UBO een PEP is.*"
  - Het gaat niet om een vijftal maar om een zestal situaties, nu artikel 9 Wwft verscherpt onderzoek voorschrijft ingeval van transacties, zakelijke relaties en correspondentbankrelaties gerelateerd aan derde hoogerisicolanden;
  - Sub e verdient verduidelijking (cliënt-natuurlijke persoon of UBO van cliënt-rechtspersoon) en aanvulling (een PEP of familielid of naaste geassocieerde van een PEP is) zoals hierna ook beschreven onder 5. (par 5.4, p. 37)
5. De Leidraad vermeldt: "*Kwalificatie als PEP heeft tot gevolg dat een Wwft-instelling verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen moet verrichten.*" Deze zin behoeft verduidelijking en uitbreiding (hierna onderstreept weergegeven): Kwalificatie van cliënt-natuurlijke persoon of van een UBO van cliënt-rechtspersoon als PEP of als familielid of naast geassocieerde van een PEP heeft tot gevolg dat een Wwft-instelling verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen moet verrichten. (par 5.4.5, p. 42)
5. *De opleidingsplicht van artikel 35 Wwft*  
De Leidraad bepaalt (onderstreping door de adviescommissie): "*Ook is een Wwft-instelling verplicht om te voorzien in relevante opleidingen voor haar werknemers, zodat zij in staat zijn om een ongebruikelijke transactie te herkennen en om een cliëntenonderzoek goed en volledig uit te voeren. Deze opleidingen dienen te zijn afgestemd op de risico's, aard en omvang van Wwft-instelling. Hiermee wordt bewerkstelligd dat werknemers over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om alle vereisten van de Wwft te kunnen naleven. Hoewel partners van kantoren van beroepsbeoefenaars zoals belastingadviseurs, accountants*"

niet als werknemer zijn aan te merken, geldt deze verplichting ook voor hen. Ook advocaten, notarissen en overige gelijksoortige juridisch beroepen of bedrijven die niet als werknemer van een Wwft-instelling zijn aan te merken, moeten aan deze verplichting voldoen (voor zover zij activiteiten verrichten die worden genoemd in artikel 1a, vierde lid, onderdeel c tot en met e, Wwft). De reden hiervoor is dat zij een belangrijke rol kunnen spelen bij de totstandkoming van het beleid en de procedures voor de naleving van de Wwft. De verplichting om te voorzien in relevante opleidingen geldt ook ten aanzien van de dagelijks beleidsbepalers van een Wwft-instelling.” De adviescommissie stelt zich de vraag of deze uitleg strookt met artikel 35 Wwft, omdat deze bepaling enkel ziet op opleiding van werknemers en dagelijkse beleidsbepalers van instellingen.<sup>18</sup> Instellingen-natuurlijke personen zullen zich moeten (laten) informeren over de Wwft, omdat schending van de in de Wwft vervatte verplichtingen anders op de loer ligt. Maar een opleidingsverplichting zoals beschreven in de Leidraad lijkt niet te zijn vervat in artikel 35 (of elders in de) Wwft.

(hoofdstuk 7, p. 60)

6. De titel van paragraaf 9.2 is onvolledig, daarin ontbreekt het woord 'advocaten'.  
(par. 9.2, p. 63)
7. De hyperlinks in de bijlage behoeven actualisatie. Het is de adviescommissie bijvoorbeeld opgevallen dat de hyperlink naar de Europese antiwitwasrichtlijn (nog/enkel) verwijst naar de vierde richtlijn, en dat de hyperlink naar de Wwft verwijst naar een inmiddels vervallen versie van de Wwft.  
(bijlage, par. 11.9, p. 76)

---

<sup>18</sup> Zie hierover ook de tuchtrechtelijke uitspraak van het Hof van Discipline 's-Hertogenbosch van 11 juli 2016, zaaknummer 160040 ([ECLI:NL:TAHVD:2016:152](#)) waarin een advocaat optrad als verweerder. De deken verweet de advocaat schending van artikel 35 Wwft. Het hof van discipline oordeelt: "Art. 35 Wwft creëert een zorgplicht van 'instellingen' voor het kennisniveau van haar werknemers. (...) Verweerder heeft verklaard dat zijn kantoor een maatschap van rechtspersonen is, dat zijn B.V. partner is in de maatschap is en dat hij geen bestuurder is van de maatschap. Dat duidt er niet op dat de op zijn kantoor (al dan niet in arbeidsverband) werkzame advocaten moeten worden aangemerkt als werknemers van verweerder. (...) Art. 35 Wwft legt, als gezegd, een zorgplicht op aan instellingen (als bedoeld in art. 1 Wwft) voor het kennisniveau van haar werknemers. Uiteraard moeten zodanige instellingen er ook voor zorgen dat zij zelf op de hoogte zijn van hun uit de Wwft voortvloeiende verplichtingen, maar dat vloeit niet voort uit art. 35 Wwft en zou zonder die bepaling evenzeer gelden."