

34 930 Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Burgerlijk Wetboek BES houdende de omzetting van aandelen aan toonder in aandelen op naam ten behoeve van de vaststelling van de identiteit van houders van deze aandelen (Wet omzetting aandelen aan toonder)

Nr. 5 Nota naar aanleiding van het verslag

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Ik dank de leden van de fracties van VVD, CDA, D66 en SP voor hun vragen en de overwegend instemmende reacties ten aanzien van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft opvolging aan de aanbevelingen van het *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*¹ (hierna: Global Forum) en van de *Financial Action Task Force* (hierna: FATF), die zich richten op de bestrijding van belastingontduiking, witwassen en de financiering van terrorisme.² Deze organisaties hebben (Caribisch) Nederland herhaaldelijk aanbevolen houders van aandelen aan toonder te identificeren of tot afschaffing van dit soort aandelen over te gaan. Op dit moment wordt Nederland opnieuw geëvalueerd door het *Global Forum* en in 2020 zal Nederland opnieuw door de *FATF* worden geëvalueerd.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen aandelen aan toonder alleen nog worden verhandeld via een effectenrekening aangehouden bij een intermediair, zoals een bank of een beleggingsonderneming. De anonieme overdracht van toonderstukken is niet meer mogelijk, omdat de effectenrekening op naam staat. De vragen zullen per onderwerp worden beantwoord in de volgorde waarin ze zijn gesteld.

2. Achtergrond en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

¹ Het Global Forum is een multilateraal samenwerkingsverband van meer dan 100 jurisdicties dat toeziet op de implementatie van de door de G-20 voorgeschreven internationale standaard op het gebied van transparantie en informatie-uitwisseling voor belastingdoeleinden.

²De FATF is een internationaal orgaan dat samen met de zusterorganisaties van de FATF ruim 190 jurisdicties bestrijkt. Doel van de FATF is om op mondiaal niveau het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel te voorkomen en te bestrijden. De FATF heeft hiertoe 40 aanbevelingen ontwikkeld waarin internationale standaarden zijn vastgelegd die landen geacht worden te implementeren in hun nationale wet- en regelgeving en beleid – beter bekend als de FATF-aanbevelingen. Het FATF evalueert regelmatig of landen in hun wet- en regelgeving opvolging hebben gegeven aan de aanbevelingen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het wetsvoorstel een onderscheid maakt tussen Europees Nederland en Bonaire, Sint Eustatius en Saba ("BES"). Zij vragen zich af waarom niet dezelfde regeling wordt voorgesteld voor beide rijksoverheden.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is er naar gestreefd de regeling uit het BW BES zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de voorgestelde regeling voor het BW. De structuur van de voorgestelde regelingen komt zodoende overeen. De verschillen tussen de regeling voor Europees Nederland en de BES vloeien voort uit reeds bestaande verschillen tussen het BW BES en het BW. Het BW BES kent bijvoorbeeld geen verzamelbewijs vanwege het ontbreken van een regeling voor giraal effectenverkeer. Hierdoor ontbreekt de noodzaak dit toonderstuk voor het girale effectenverkeer te behouden. Aandelen aan toonder kunnen daarom op de BES volledig worden afgeschaft. Daarnaast verschilt de regeling voor de uitgifte van aandelen aan toonder in het BW op onderdelen met de regeling in het BW BES. Artikel 2:82 BW schrijft bijvoorbeeld voor dat in de statuten kan worden bepaald dat aandelen aan toonder of op naam liden. Artikel 104 lid 2 BW BES bepaalt dat aandelen aan toonder niet als zodanig kunnen worden uitgegeven. In de akte van oprichting van een naamloze vennootschap ("nv") kan wel worden bepaald dat aandeelhouders na oprichting kunnen verzoeken hun aandelen op naam te laten omzetten in aandelen aan toonder, tegen inlevering van hun aandeel op naam. Gevolg van dit verschil is dat voor het BW BES kon worden volstaan met schrapping van de mogelijkheid om aandelen op naam om te wisselen in aandelen aan toonder, terwijl voor het BW ook de mogelijkheid moest worden geschrapt in de statuten te bepalen dat aandelen op naam of aan toonder liden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom bij de wijziging van de Wet giraal effectenverkeer (Wge) in 2011 niet gekozen is voor verdergaande dematerialisatie van aandelen aan toonder in lijn met de aanbevelingen van het Global Forum en de FATF.

Bij de voorbereiding van de wetswijziging uit 2011 is overwogen om aandelen aan toonder volledig en onmiddellijk te dematerialiseren. Daarvoor werd destijds niet gekozen. Het beoogde doel, namelijk de vermindering van het aantal stukken, kon evengoed worden bereikt door te bepalen dat effecten aan toonder uitsluitend door middel van verzamelbewijzen in bewaring kunnen worden gegeven bij intermediairs of het centraal instituut. Bovendien zou dit een wijziging van het BW en aanzienlijke lasten voor het bedrijfsleven met zich brengen. (Kamerstukken II, vergaderjaar 2008/2009, 31 380, nr. 3, blz. 3). Een andere reden om destijds af te zien van volledige dematerialisatie vormde de overweging dat het Nederlandse ondernemingen niet onmogelijk moest worden gemaakt om in het buitenland effecten in fysieke vorm uit te geven en om buitenlandse ondernemingen die in hun land van vestiging fysieke effecten hadden uitgegeven, het mogelijk te maken deze te verhandelen in Nederland, onder de voorwaarde dat deze verhandeling geschiedde in de vorm van verzamelbewijzen.

De destijds geldende overwegingen zijn thans niet meer van toepassing. De dematerialisatie uit 2011 heeft ertoe geleid dat een groot deel van de destijds in omloop zijnde toonderstukken al vrijwillig zijn

gematerialiseerd. Bovendien heeft een groot aantal andere landen toonderstukken gedematerialiseerd of afgeschaft in het licht van de aanbevelingen van de *FATF* en het *Global Forum*. Daardoor is de kans dat buitenlandse fysieke toonderaandelen worden aangeboden ter opname in een verzameldepot of een centraal instituut aanmerkelijk verminderd. Het blijft bovendien na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogelijk om buitenlandse fysieke verzamelbewijzen aan te bieden ter opname in het Nederlandse girale systeem.

Daarnaast vragen deze leden of nu wel wordt voldaan aan de aanbevelingen van de *FATF*.

In het tweede follow-up rapport van de *FATF* over Nederland van 2015 is aangegeven dat Nederland in voldoende mate opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het *FATF*-evaluatierapport van 2010. Met het huidige wetsvoorstel is het kabinet van mening dat de aanbevelingen van het *FATF* en het *Global Forum* ten aanzien van aandelen aan toonder volledig worden opgevolgd. In 2020 wordt Nederland opnieuw geëvalueerd door de *FATF* aan de hand van gewijzigde standaarden en zal een oordeel worden gevormd of daaraan door Nederland wordt voldaan.

De leden van de D66-fractie vragen de omvang van het actuele en te verwachten risico op verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit met aandelen aan toonder nader toe te lichten.

Mondiaal gezien vormen aandelen aan toonder een aanzienlijk risico op financieel-economische criminaliteit, zoals witwassen, terrorismefinanciering en belastingontduiking. Houders van aandelen aan toonder kunnen anoniem blijven. Voor opsporingsinstanties en toezichthouders is daardoor niet duidelijk wie de houder zijn van deze aandelen. Houders van toonderstukken kunnen op deze manier buiten beeld blijven van bijvoorbeeld de Belastingdienst.

Dit risico neemt toe wanneer landen geen regelgeving hebben op grond waarvan vennootschappen en hun aandeelhouders verplicht zijn opsporingsinstanties en toezichthouders inzage te geven in hun aandelenbezit. De aanpak van misbruik van aandelen aan toonder is alleen succesvol wanneer landen op mondiaal niveau besluiten om houders van toonderstukken te identificeren. Dit voorkomt dat houders van toonderstukken hun aandelen via vennootschappen gaan houden die in landen zijn geregistreerd die niet verplichten tot registratie van aandeelhouders. Op deze manier zouden houders van toonderstukken hun anonimiteit alsnog kunnen behouden. Daarom hebben het *Global Forum* en de *FATF* als een van hun speerpunten om zoveel mogelijk landen te bewegen over te gaan tot identificatie van houders van aandelen aan toonder.

Zoals beschreven in de memorie van toelichting achten wij het risico op financieel-economische criminaliteit met behulp van aandelen aan toonder van naar Nederlands recht opgerichte nv's beperkt. De Nederlandse financiële en fiscale wetgeving verplicht houders van toonderstukken in veel gevallen al om opgaaf te doen van het bezit van deze aandelen.

Zo zijn aandeelhouders, onder wie houders van aandelen aan toonder, verplicht een aanmerkelijk belang in een Nederlandse nv op te nemen in hun aangifte inkomstenbelasting. Ook voor nv's gelden

er wettelijke verplichtingen. Een nv moet op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet op de dividendbelasting 1965 in haar administratie de naam en adresgegevens opnemen van de aandeelhouders aan wie dividendbetalingen plaatsvinden. Ten slotte wordt de aanwezigheid van aandelen aan toonder gezien als een verhoogd risico bij klantidentificatie onderzoeken die financiële dienstverleners op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) moeten uitvoeren. In de praktijk hanteren grote Nederlandse financiële instellingen een beleid waarbij alle houders van aandelen aan toonder zich moeten identificeren voordat de financiële instelling diensten verleent aan een potentiële klant (de nv) die toonderstukken kan uitgeven.

De leden van de SP-fractie vragen of er onderzoek is gedaan naar aandelen aan toonder en wat de conclusies van die onderzoeken waren. Ook vragen zij naar de verschillen tussen het onderzoek van de Erasmus Universiteit uit 2001 en de schattingen opgenomen in de memorie van toelichting. Ten slotte willen zij een toelichting op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de omvang van het gebruik van aandelen aan toonder in Nederland nader onderzocht. Daarvoor is door de Belastingdienst door middel van zoektermen gezocht in alle aktes van nv's (statutenwijziging, oprichting en inbreng) die vanaf 1 januari 2017 tot 15 november 2017 zijn gepasseerd door notarissen in Nederland. Dit waren in totaal 258 aktes. In deze aktes is vervolgens nader gezocht of er nog sprake was van een mogelijkheid om papieren aandelen aan toonder uit te geven. Vijf nv's bleken over de mogelijkheid te beschikken om aandelen aan toonder uit te geven, zonder dat er een expliciet identificatiemechanisme was (zoals verplichte bewaargeving of verzamelbewijs). Uit het onderzoek bleek dat in het afgelopen jaar Nederlandse vennootschappen zelf al maatregelen hebben genomen om houders van aandelen aan toonder te identificeren, bijvoorbeeld met behulp van een verzamelbewijs of een verplichte omzetting naar aandelen op naam.

Geëxtrapoleerd naar het huidige aantal nv's betekent dit dat rond de 75 vennootschappen mogelijk aandelen aan toonder hebben. In deze extrapolatie ligt de aanname besloten dat de onderzochte aktes in het jaar 2017 representatief zijn voor de gehele populatie nv's.

Het onderzoek van de Erasmus Universiteit stamt uit 2001. Daarin wordt melding gemaakt dat er destijds circa 360 nv's met aandelen aan toonder waren. Een mogelijke verklaring voor het verschil komt voort uit de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet giraal effectenverkeer in 2011. Deze wet heeft geleid tot de dematerialisatie van toonderstukken die zich destijds in verzamel- en girodepots bevonden. Bij het onderzoek in 2017 zijn de nv's die alleen over de mogelijkheid beschikken om girale aandelen aan toonder uit te geven niet meegerekend, omdat de houders van deze stukken al via hun effectenrekening geïdentificeerd kunnen worden. Deze vennootschappen kunnen geen papieren stukken meer uitgeven. Deze nv's hadden vóór 2013 wel de mogelijkheid om papieren stukken uit te geven.

Het verschil tussen beide rapporten kan daarnaast worden veroorzaakt doordat de Erasmus Universiteit een andere periode heeft onderzocht, een andere onderzoeksmethodiek heeft gehanteerd of andere aannames heeft gedaan bij haar schatting.

De leden van de SP-fractie vragen of de Belastingdienst door intermediairs op de hoogte wordt gesteld van het feit dat iemand aandelen aan toonder bezit. De leden van de SP-fractie vragen daarnaast stapsgewijs aan te geven hoe de Belastingdienst de benodigde gegevens voor een belastingaanslag (of vooraf ingevulde aangifte) achterhaalt bij aandelen op naam en bij aandelen aan toonder, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Ten slotte willen deze leden weten of deze informatie wordt meegenomen in de vooraf ingevulde gegevens van de aangifte inkomstenbelasting.

Intermediairs, zoals banken en beleggingsondernemingen, zijn op basis van fiscale regelgeving verplicht een groot aantal categorieën financiële gegevens met betrekking tot door individuele belastingplichtigen bij hen aangehouden rekeningen en producten te verstrekken aan de Belastingdienst. Hieronder vallen in de regel ook gegevens over aandelen op naam en aandelen aan toonder die door deze belastingplichtigen via een effectenrekening worden aangehouden.

De Belastingdienst faciliteert de verstrekking van deze gegevens door intermediairs en houdt toezicht op de naleving van de verplichting tot aanlevering. Vervolgens worden de verstrekte gegevens op verschillende manieren ingezet voor de correcte vaststelling van de belastingaanslag, bijvoorbeeld als contra-informatie, ten behoeve van risicoanalyse, of ten behoeve van het vooraf invullen van de aangifte inkomstenbelasting.

Aandelen aan toonder en aandelen op naam kunnen belastbaar inkomen vormen. De houder van deze aandelen is als belastingplichtige verplicht de gevraagde gegevens over dit aandelenbezit correct in de aangifte te vermelden. Een eventueel vooraf ingevulde aangifte dient door de belastingplichtige te worden gecontroleerd en zo nodig gecorrigeerd.

De Belastingdienst kan de gegevens over aandelen op naam of aan toonder die niet worden gehouden via een effectenrekening bij een intermediair op dit moment niet vooraf invullen in de aangifte. Deze gegevens dient de belastingplichtige zelf in de aangifte te vermelden. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan deze informatie door de Belastingdienst worden geverifieerd bij de nv die de aandelen heeft uitgegeven. De vennootschap zal na omzetting van aandelen in toonder in aandelen op naam via haar aandeelhoudersregister beschikken over de benodigde gegevens.

Verder oefent de Belastingdienst op aandelen aan toonder op dezelfde wijze toezicht uit als op andere vermogensbestanddelen van belastingplichtigen. Als gevolg van dit toezicht kan de inspecteur bij het opleggen van de belastingaanslag afwijken van de ingediende aangifte en eventueel navorderen. In het kader van de uitoefening van het toezicht kan de inspecteur onder meer gebruik maken van zijn bevoegdheid om bij financiële instellingen en andere professionele bewaarders van aandelen of houders van informatie over aandelen (nadere) informatie op te vragen.

Ten slotte vragen deze leden op welke wijze opsporingsinstanties de identiteit van de houders van aandelen aan toonder kunnen achterhalen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Zij willen weten of een legitieme verdenking noodzakelijk is voordat een intermediair kan worden verzocht deze gegevens te verschaffen.

Het wetsvoorstel wijzigt de wijze waarop de opsporingsinstanties de identiteit van aandelen aan toonder kunnen achterhalen niet. Aan het strafvorderlijk achterhalen van de identiteit van een houder van een toonderaandeel, maar ook van een aandeel op naam, dient een verdenking van het plegen van een strafbaar feit ten grondslag te liggen en een opsporingsonderzoek te zijn gestart.

Wel verruimt het wetsvoorstel de mogelijkheden voor opsporingsinstanties om bij een verdenking de identiteit van aandeelhouders te achterhalen. Het wetsvoorstel verplicht thuisbewaarders hun stukken in te leveren en zich te laten registreren als aandeelhouder op straffe van verval van hun vermogensrecht. Het aandeelhoudersregister van de vennootschap vormt voor opsporingsinstanties de voornaamste bron om houders van aandelen te achterhalen. Wanneer de aandelen giraal worden verhandeld zullen de opsporingsinstanties zich tot de intermediair kunnen richten om de identiteit van een aandeelhouder te kunnen achterhalen.

De leden van de SP-fractie vragen of artikel 11 lid 4 en 5 Wge intermediairs verplicht om aandelen bij te schrijven op het verzamelbewijs.

Naar huidig recht kent artikel 11, vierde en vijfde lid, Wge intermediairs de bevoegdheid toe toonderstukken te vervangen door een verzamelbewijs (lid 4) of door effecten op naam (lid 5). Op grond van het zesde lid is goedkeuring van de desbetreffende uitgevende instelling hiervoor nodig. Een uitgevende instelling zal deze toestemming in de praktijk niet onthouden, omdat de consequentie van een dergelijke weigering is dat haar aandelen niet via het girale systeem aan een centraal instituut of aan een andere intermediair kunnen worden geleverd (artikel 50d Wge). Evenmin maken deze aandelen in dat geval deel uit van het verzameldepot (artikel 8 Wge). Levering van aandelen aan toonder via het girale systeem kan alleen plaatsvinden via een bijschrijving op het verzamelbewijs.

Daarnaast vragen deze leden waarop de regering de verwachting baseert dat houders van toonderaandelen zichzelf gaan melden om hun aandelen te laten bijschrijven op een verzamelbewijs of om hun aandelen te laten omzetten in aandelen op naam.

In het wetsvoorstel zijn verschillende prikkels opgenomen om houders van toonderstukken te bewegen hun aandelen in te leveren bij de vennootschap die de aandelen heeft uitgegeven, dan wel in bewaring te geven bij een intermediair of een centraal instituut. Ten eerste krijgen houders van toonderstukken geen dividend meer en kunnen ze hun stemrecht niet meer uitoefenen. Dit is van toepassing vanaf het moment dat toonderstukken zijn omgezet in aandelen op naam totdat houders hun stukken hebben ingeleverd.

Vervolgens worden aandelen aan toonder waarvan de toonderstukken niet voor 1 januari 2021 in bewaring zijn gegeven bij een intermediair of een centraal instituut, dan wel na omzetting in aandeel

op naam zijn ingeleverd bij de vennootschap, om niet verkregen door de vennootschap. Daarmee raken aandeelhouders, die zich niet melden of hun aandelen in bewaring geven bij een centraal instituut of een intermediair, het recht op hun aandelen kwijt.

De leden van de SP-fractie vragen bovendien waarom aandelen aan toonder niet in het geheel worden afgeschaft en waarom ze blijven bestaan in de vorm van een verzamelbewijs.

Naar aanleiding van de stakeholdersbijeenkomst, die in voorbereiding op de totstandkoming van dit wetsvoorstel is georganiseerd, is niet gekozen voor volledige afschaffing van aandelen aan toonder. Dit zou tot gevolg hebben dat het verzamelbewijs niet meer in stand kan worden gehouden en dit heeft mogelijk negatieve consequenties voor de girale verhandeling van toonderstukken die loopt via bijschrijving op een verzamelbewijs. Door het ontbreken van dit verzamelbewijs zouden deze bijschrijvingen niet meer kunnen plaatsvinden.

Een verzamelbewijs kan slechts door intermediairs of een centraal instituut worden gehouden in een giro- en verzameldepot en kan niet aan individuele aandeelhouders worden geleverd (artikel 26 Wge). Bij een verzamelbewijs zijn er bovendien geen anonieme houders van toonderstukken en is het risico op belastingontduiking, witwassen, de financiering van terrorisme of andere vormen van financieel economische criminaliteit gering.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het identificeren van houders van aandelen aan toonder via een verzamelbewijs net zo effectief en efficiënt is als het afschaffen van dergelijke aandelen.

Zowel identificatie als afschaffing van aandelen aan toonder leidt er toe dat houders van toonderstukken hun eigen identiteit niet meer kunnen verhullen. Dat voorkomt dat de vennootschap allerlei ongewenste handelingen kan verrichten zonder dat duidelijk is wie zich achter de vennootschap verschuilt. Het wetsvoorstel laat slechts de mogelijkheid in stand om toonderaandelen uit te geven door middel van een verzamelbewijs dat in bewaring wordt gegeven bij een centraal instituut of een intermediair. Op dit verzamelbewijs zullen de individuele girale toonderaandelen van houders worden geregistreerd. Deze individuele girale toonderaandelen kunnen alleen via een effectenrekening worden gehouden. Daarmee worden de houders van deze aandelen voortaan identificeerbaar. Net als bij de afschaffing van toonderaandelen wordt voorkomen dat deze aandelen worden ingezet voor oneigenlijke doeleinden. Dat is ook de reden dat de aanbevelingen van de FATF en het Global Forum landen de keuze geven of zij toonderaandelen afschaffen, dan wel de houders te identificeren.

De leden van de SP-fractie vragen of het voor de Belastingdienst bij aandelen aan toonder via verzamelbewijzen net zo makkelijk is als bij aandelen op naam om alle relevante gegevens te achterhalen. Het antwoord hierop is bevestigend. De aandelen aan toonder worden bijgeschreven op een (giraal) verzamelbewijs. Dit verzamelbewijs wordt gehouden op een effectenrekening. De effectenrekening staat op naam van de houder van de aandelen aan toonder. Zoals eerder aangegeven ziet de informatieplicht van financiële instellingen op de bij hen aangehouden effectenrekeningen.

Ook willen de leden van de SP-fractie weten waarom voor een relatief lange termijn wordt gekozen waarbinnen aandelen aan toonder moeten worden ingeleverd en omgezet. Daarnaast vragen deze leden waarom de omzetting niet voor 1 januari 2019 kan worden geregeld.

De termijn die is gekozen vormt een evenwicht tussen het verval van het vermogensrecht (het aandeel) en het individuele recht van een aandeelhouder op een onbeperkt genot van dit recht. Zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting is het verval van een vermogensrecht een *ultimum remedium* dat slechts onder strikte voorwaarden kan plaatsvinden. Daarom is gekozen voor een relatief lange overgangstermijn voor de inlevering en omzetting van een aandeel. Bovendien is voorzien in een overgangsperiode waarin een vervangend aandeel kan worden verkregen door een aandeelhouder die zijn aandeel niet tijdig heeft ingeleverd. Daarmee voldoet de regeling aan de vereisten voor de bescherming van het recht op eigendom als bedoeld in Artikel 1, Eerste Protocol, van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Een kortere termijn heeft als risico dat mogelijk niet wordt voldaan aan de eisen die het EVRM hieraan stelt.

De leden van de SP-fractie vragen of andere effecten kunnen worden gebruikt om belasting te ontduiken. Ook vragen deze leden of het achterhalen van de bezitter of eigenaar ook bij andere effecten aan toonder, zoals obligaties aan toonder, lastig is en welk risico er op belastingontduiking is. Ten slotte vragen deze leden of de veronderstelling klopt dat alle effecten aan toonder zullen worden omgezet in effecten op naam.

Het risico op belastingontduiking ontstaat met name wanneer door complexe internationale structuren de uiteindelijke belanghebbende van vermogensbestanddelen kan worden versluierd. Dit risico is het grootst voor die effecten waarbij het winst- en stemrecht in hetzelfde instrument zijn vertegenwoordigd en de houder bovendien anoniem blijft. Dit is het geval bij aandelen aan toonder.

Naar aanleiding van de consultatie is er voor gekozen eveneens certificaten aan toonder af te schaffen, omdat houders van certificaten aan toonder ook de mogelijkheid hebben om over winst- en stemrechten te beschikken. Voor andere effecten is het risico op financieel-economische criminaliteit kleiner vanwege het ontbreken van winst- en stemrecht. Deze benadering sluit aan bij de aanbevelingen van de FATF en het Global Forum.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot een aandeelhouders- en een UBO-register.

In de concept Memorie van Toelichting bij het initiatief wetsvoorstel van de Tweede Kamer over het Centraal aandeelhoudersregister ("CAHR") (Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/2018, 34 661, nr. 7) staat het voornemen vermeld dat in het CAHR informatie over aandelen en aandeelhouders van besloten en niet-beursgenoteerde nv's wordt verzameld. Het streven is om aandelen op naam in dat register op te nemen. Daarmee zullen ook de houders van aandelen aan toonder in deze vennootschappen geregistreerd worden wanneer door middel van dit wetsvoorstel hun aandelen in aandelen op naam zijn omgezet.

In het UBO-register zullen de identiteitsgegevens van de uiteindelijke belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten worden opgenomen. Met betrekking tot de aandeelhouders van niet-beursgenoteerde nv's betekent dit dat – als hoofdregel – de aandeelhouders die een (aandelen)belang van meer dan 25% hebben in de NV als UBO worden beschouwd en als zodanig dienen te worden geregistreerd in het UBO-register. Hieronder vallen ook houders van toonderaandelen. De identiteitsgegevens van houders van (toonder)aandelen die een (aandelen)belang houden in een niet-beursgenoteerde NV van 25% of minder zullen verder in het UBO-register worden geregistreerd als voornoemde personen via andere middelen uiteindelijke eigenaar zijn van of via andere middelen zeggenschap hebben over de vennootschap. Wanneer zij niet kwalificeren als UBO, vallen zij buiten het UBO-register.

De leden van de SP-fractie vragen of uitgevende instellingen in alle gevallen in staat zijn om de UBO te achterhalen en hoe dit zich verhoudt tot de verplichtingen met betrekking tot het UBO-register.

In het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden zal voor de definitie van de UBO van een vennootschap of andere juridische entiteit worden aangesloten bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.³ Dit besluit is op 25 juli 2018 in werking getreden. Het besluit bevat categorieën van natuurlijke personen die in elk geval als UBO moeten worden aangemerkt voor in Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten. Het Implementatiewetsvoorstel legt vast welke UBO-informatie vennootschappen en andere juridische entiteiten dienen in te winnen en regelt tevens dat de vennootschap deze informatie laat registreren in een UBO-register bij de Kamer van Koophandel.

Er kunnen gevallen zijn waarin het onmogelijk is een natuurlijke persoon aan te duiden die de uiteindelijke eigendom of de uiteindelijke zeggenschap heeft in een onderneming of rechtspersoon. In dergelijke uitzonderlijke gevallen kan het hoger leidinggevend personeel als UBO worden aangemerkt. Daarmee beoogt het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 te waarborgen dat er altijd een of meerdere natuurlijke personen als UBO kunnen worden aangewezen.

De leden van de SP-fractie vragen of de UBO van aandelen aan toonder altijd te traceren valt als deze aandelen in het girale systeem zijn ingebracht.

Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat altijd kan worden achterhaald wie de houder is van aandelen aan toonder, ook bij niet-beursgenoteerde vennootschappen. Houders van girale toonderstukken zijn identificeerbaar door middel van hun effectenrekening.

³ Besluit van 17 juli 2018, houdende nadere regels met betrekking tot uiteindelijk belanghebbenden en politiek prominente personen, het vaststellen van indicatoren voor het melden van ongebruikelijke transacties en tot wijziging van enige andere besluiten in verband met de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn en de verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie (Uitvoeringsbesluit Wwft 2018), *Stb.* 2018, 241.

De leden van de SP-fractie vragen verder of het wetsvoorstel beperkt is tot aandelen aan toonder die door Nederlandse vennootschappen zijn uitgegeven. Ik kan deze leden bevestigen dat dit wetsvoorstel alleen van toepassing is op nv's naar Nederlands recht.

De leden van de SP-fractie vragen voorts naar de achtergrond van de opmerking van de FATF waarin zij stelt dat 'a significant amount of criminal proceeds originating from foreign countries flows into the Netherlands for laundering'.

Deze opmerking is opgenomen op pag. 3 van het FATF-rapport uit 2011 onder het kopje "Key Recommendations". Daaruit blijkt dat deze opmerking mede dient te worden gelezen in de context van de grootte van de financiële sector en de handel in Nederland. De precieze achtergrond van deze opmerking is mij niet bekend.

De leden van de SP-fractie vragen of intermediairs de uitgevende instelling van aandelen aan toonder ofwel de aanbieder ervan diensten mogen weigeren.

Op grond van de voorgestelde toevoeging aan artikel 2:82 lid 1 BW worden aandelen aan toonder uitgegeven in de vorm van een verzamelbewijs. Dit verzamelbewijs wordt in bewaring gegeven aan het centraal instituut of een intermediair. Het ligt niet in de rede dat de intermediair inbewaarneming weigert.

Ten slotte vragen deze leden een reactie op de stelling dat effecten in het girale systeem worden geadmistreerd via een keten van intermediairs en dat dit, zeker wanneer deze keten de landsgrenzen overschrijdt, het moeilijk maakt om de uiteindelijk gerechtigde te identificeren.

Het kabinet deelt deze zorg niet. Na implementatie van dit wetsvoorstel is informatie voorhanden over de identiteit van houders van toonderaandelen. Bovendien is een aanbieder van een effectenrekening altijd verplicht is de uiteindelijke gerechtigde tot die effectenrekening te achterhalen.

2.6 Voorgestelde maatregelen

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze thuisbewaarders geïnformeerd gaan worden over de omzetting van hun aandelen en of de verantwoordelijkheid daarvoor alleen bij de vennootschappen hoort te liggen. Daarnaast vragen deze leden op welke wijze vennootschappen geïnformeerd worden over deze wetswijziging en welke rol de regering voor zichzelf ziet wanneer het wetsvoorstel van kracht wordt.

Thuisbewaarders zullen primair door de vennootschap zelf moeten worden geïnformeerd. In het wetsvoorstel is in het voorgestelde artikel 2:82 lid 3 BW opgenomen dat vennootschappen de verplichting hebben in een landelijk verspreid dagblad aan te kondigen dat hun aandelen aan toonder worden omgezet in aandelen op naam en dat houders van aandeelbewijzen hun stukken moeten inleveren om zich te laten registreren als aandeelhouder op naam (artikel 2:82 lid 4 en 5 BW). Daarnaast moeten in deze aankondiging de consequenties worden vermeld voor thuisbewaarders die

hun stukken niet inleveren (Artikel 2:82 lid 6 tot en met 9 BW). Vennootschappen moeten hiervan bovendien in het bestuursverslag mededeling doen.

Ten slotte is in de memorie van toelichting aangegeven dat de Kamer van Koophandel deze verplichtingen op haar website bekend maakt, zodat de verantwoordelijkheid voor het informeren van houders van toonderstukken niet alleen bij vennootschappen ligt. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal de regering bovendien een persbericht uitbrengen, zodat houders van aandelen aan toonder ook op deze manier worden geïnformeerd over de verplichting hun aandeelebewijzen in te leveren.

2.7 Maatregelen voor niet-inbewaargeving

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader in te gaan op de termijn van vijf jaar die in het wetsvoorstel is opgenomen voor het verval van het recht op een vervangend aandeel en de verhouding met de algemeen geldende verjaringstermijn van vijf jaar in het BW. De korte verjaringstermijn uit het BW begint te lopen op de dag, volgende op de dag waarop de benadeelde zowel met de schade of de opeisbaarheid van de boete als met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geworden, en in ieder geval door verloop van twintig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt of de boete opeisbaar is geworden.

In het wetsvoorstel is aangesloten bij de korte verjaringstermijn van vijf jaar uit artikel 3:310 BW door te bepalen dat uiterlijk vijf jaar na de verkrijging door de vennootschap van de in aandelen op naam omgezette toonderstukken, waarvoor geen aandeelebewijs in bewaring is gegeven, een vervangend aandeel op naam kan worden verkregen. Het moment waarop de vennootschap de aandelen om niet heeft verkregen is als moment genomen waarop de aandeelhouder bekend is geworden met het feit dat de vennootschap zijn aandelen om niet heeft verkregen. De periode van vijf jaar begint te lopen op de dag van verkrijging en duurt tot 2 januari 2026.

3 Effecten voor de regeldruk

3.2 Regeldruk

De leden van de CDA-fractie vragen of er na de implementatie van onderhavig wetsvoorstel en de invoering van bijvoorbeeld een UBO-register meer duidelijkheid en transparantie komt over het aantal aandelen aan toonder in omloop in Nederland.

Ik kan deze leden bevestigen dat er na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel meer duidelijkheid en transparantie zal komen over het aantal aandelen aan toonder dat in Nederland in omloop is. Op dit moment is nog onduidelijk hoeveel individuele toonderstukken worden gehouden door thuisbewaarders en wie deze houders zijn. Aandelen aan toonder kunnen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel alleen nog giraal worden verhandeld via een effectenrekening aangehouden bij een intermediair, zoals een bank of een beleggingsonderneming. De effectenrekening staat op naam waardoor anonieme overdracht van toonderstukken niet meer mogelijk is. Daarnaast kan via de effectenrekening worden geregistreerd hoeveel (girale) toonderstukken er in omloop zijn. Het kabinet

verwacht daardoor dat er meer duidelijkheid en transparantie komt over het aantal aandelen aan toonder dat nu in omloop is in Nederland.

EU-lidstaten zijn op grond van de recent gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn verplicht om een openbaar toegankelijk register van uiteindelijk belanghebbenden (ultimate beneficial owner, UBO) van in Nederland opgerichte vennootschappen en soortgelijke juridische entiteiten in te richten.⁴ Dergelijke openbare informatie over de UBO zorgt voor meer transparantie en levert een belangrijke bijdrage aan het voorkomen dat natuurlijke personen hun identiteit en vermogen achter juridische entiteiten kunnen verbergen. Bepaalde gegevens van de UBO zullen openbaar toegankelijk zijn waardoor meer transparantie en duidelijkheid ontstaat over de houder van toonderstukken. Het register is niet bedoeld om inzage te bieden in het aantal aandelen aan toonder dat in Nederland in omloop is.

4. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen of het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van VNO-NCW en MKB-Nederland dat de voorgestelde regeling in het voorontwerp onnodig kapitaal aan de vennootschap onttrekt. Ik kan deze leden bevestigen dat het wetsvoorstel op dit onderdeel is aangepast. In het voorontwerp was voorgesteld dat aandelen aan toonder die niet voor een bepaalde datum waren ingeleverd zouden vervallen onder storting van de prijs van het aandeel in een consignatiekas. VNO-NCW/ MKB-Nederland, de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de KNB/NovA en de Commissie vennootschapsrecht hebben daarover opgemerkt dat een dergelijke onttrekking van kapitaal aan de vennootschap niet wenselijk is. In het wetsvoorstel is nu aangesloten bij één van de door VNO/NCW voorgestelde alternatieven. Toonderaandelen die in aandelen op naam zijn omgezet en waarvan het aandelenbewijs twee jaar na inwerkingtreding van deze wet nog niet is ingewisseld, worden in het wetsvoorstel om niet verkregen door de vennootschap. Aandeelhouders houden vervolgens vijf jaar een aanspraak op een vervangend aandeel op naam van de vennootschap, tegen inlevering van hun aandelenbewijs. Op deze manier wordt er geen vermogen aan de vennootschap onttrokken. Het aantal uitstaande aandelen blijft immers hetzelfde, alleen de eigenaar van de aandelen wisselt.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de afschaffing van het verzamelbewijs negatieve consequenties heeft voor de girale verhandeling van aandelen. Daarnaast vragen deze leden een gemotiveerde toelichting waarom aandelen aan toonder in de BES wel kunnen worden afgeschaft. Voorts vragen de leden van de SP-fractie welke partijen ervoor hebben gepleit aandelen aan toonder niet af te schaffen. Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie waarom het afschaffen van

⁴ 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, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU L 141 van 5 juni 2015).

certificaten aan toonder kennelijk geen problemen oplevert maar het afschaffen van aandelen aan toonder wel.

Ik verwijs voor de beantwoording van deze vragen ook naar het eerdere antwoord dat aan deze leden is gegeven naar aanleiding van de vraag waarom aandelen aan toonder niet in zijn geheel worden afgeschaft en waarom zij in een verzamelbewijs zijn behouden. Daarin is aangegeven dat het verzamelbewijs noodzakelijk is voor de afwikkeling van het girale effectenverkeer. Het doel van dit wetsvoorstel is om alle houders van aandelen aan toonder te identificeren in Europees Nederland en in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Een volledige afschaffing zou verder gaan dan noodzakelijk om dit doel te bereiken. Op de BES is wel gekozen voor volledige afschaffing van toonderaandelen omdat daar geen systeem van girale verhandeling van aandelen bestaat. Voor certificaten aan toonder geldt dat deze stukken een afgeleide zijn van aandelen, waarvan geen verzamelbewijzen bestaan die nodig zijn voor de girale afwikkeling van deze effecten.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de opmerking van de Commissie vennootschapsrecht is verwerkt dat het wetsvoorstel ertoe kan leiden dat het bestuur van een onderneming na vijf jaar alle uitstaande aandelen van de vennootschap in handen kan hebben en dat dit misbruik in de hand kan werken. Naar aanleiding van deze opmerkingen is in artikel 2:82 lid 8 BW opgenomen dat bestuurders na de verkrijging van het aandeel tegenover de vennootschap hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de waarde van het aandeel ("verkrijgingsprijs") vermeerderd met de wettelijke rente vanaf het tijdstip van verkrijging.

Daarnaast vragen deze leden of aandelen met tussenkomst van een Stichting Administratiekantoor (STAK) en personenvennootschap niet onder de regeling vallen. Ik begrijp deze vraag aldus dat deze leden willen weten of toonderstukken die worden gehouden door een personenvennootschap of door een STAK niet kunnen leiden tot identificatie van de natuurlijke persoon die de aandelen met tussenkomst van deze entiteiten houdt. Voor een STAK geldt dat zij in de regel zelf de aandelen houdt en vervolgens certificaten van aandelen uitgeeft aan certificaathouders. Voor zover de STAK over aandelen aan toonder beschikt, die niet via een verzamelbewijs worden gehouden, zullen deze aandelen moeten worden omgezet in aandelen op naam. Wanneer de STAK certificaten aan toonder heeft uitgegeven, kunnen de rechten verbonden aan de aandelen niet worden uitgeoefend. De houder van deze certificaten zal daarom altijd identificeerbaar zijn. Voor een personenvennootschap geldt dat de vennoten binnen deze personenvennootschap identificeerbaar zijn via het Handelsregister, behalve stille vennoten in cv's waarvoor alleen een verplichting bestaat tot registratie van hun inbreng en aantal.

De leden van de SP-fractie merken op dat, wanneer aandelen worden omgezet in aandelen op naam, maar vervolgens pas over negentien jaar worden geclaimd, er dus negentien jaar belasting kan worden ontdoken. Zij vragen op welke wijze met deze claims wordt omgegaan.

Iedere belastingplichtige is op basis van artikel 8 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen verplicht om alle gevraagde gegevens duidelijk, stellig en zonder voorbehoud aan te leveren aan de

inspecteur. Dit geldt ook indien een belastingplichtige houder is van aandelen aan toonder en het houderschap leidt tot een belastbaar feit voor de heffing van bijvoorbeeld de inkomsten- of vennootschapsbelasting. Dit geldt eveneens voor de periode dat de aandelen aan toonder zijn omgezet in aandelen op naam (al dan niet van rechtswege of door de vennootschap). Er rust dus reeds een verplichting op de houder van dergelijke aandelen om informatie aan de Belastingdienst te verschaffen.

Na omzetting van aandelen aan toonder in aandelen op naam (van rechtswege uiterlijk op 1 januari 2020) kan de aandeelhouder zijn rechten alleen nog uitoefenen als hij zijn toonderstuk inlevert bij de vennootschap. Daarnaast verkrijgt de vennootschap de aandelen op naam, waarvan de corresponderende toonderstukken niet voor 1 januari 2021 bij de vennootschap zijn ingeleverd. Deze aandelen worden door de vennootschap om niet verkregen. Nadien heeft de aandeelhouder nog wel het recht op een vervangend aandeel op naam van de vennootschap, wanneer hij zich binnen vijf jaar na de verkrijging door de vennootschap alsnog meldt met zijn toonderstuk. De niet uitgeoefende rechten die verbonden zijn aan zijn eerdere aandeel zijn dan wel vervallen. Op 2 januari 2026 vervalt het recht om een vervangend aandeel op naam te krijgen. Daarna kan de houder van nog niet ingeleverde aandelen aan toonder niet alsnog een vervangend aandeel op naam verkrijgen. Ook niet uitbetaalde dividendrechten vervallen na een periode van vijf jaar.

Indien – door inlevering van het toonderstuk vóór 2 januari 2026 of op andere wijze - blijkt dat met betrekking tot de toonderaandelen onjuiste of onvolledige aangifte is gedaan kan de verschuldigde belasting alsnog door de Belastingdienst worden nagevorderd binnen de wettelijke navorderingstermijn.

Gezien het bovenstaande acht het kabinet het risico op belastingontduiking in het door de leden van de SP-fractie geschetste scenario niet groot en acht verdere maatregelen niet noodzakelijk.

De Minister voor Rechtsbescherming,

S. Dekker