

Vergaderjaar 2017–2018

**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**

**VERSLAG**

Vastgesteld 5 juni 2018

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Tielens-Tripels

INHOUDSOPGAVE	blz.
I. Algemeen deel	2
1. Inleiding	2
2. Achtergrond en hoofdlijnen van het wetsvoorstel	3
2.6 Voorgestelde maatregelen	5
2.7 Maatregelen voor niet-inbewaargeving	5
3. Effecten van het voorstel	5
3.2 Regeldruk	5
4. Advies en consultatie	5

## I. Algemeen deel

### 1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot 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). Het lijkt deze leden een goede zaak dat de verplichting voor aandeelhouders om fysieke toonderstukken zelf te bewaren wordt afgeschaft. Nu de wereld in rap tempo digitaliseert, is het vreemd fysieke toonderstukken te verplichten. Bovendien kan afschaffing helpen in de strijd tegen witwassen, omkopen, financiering van terroristische activiteiten en belastingontwijking. Daarom zijn de voornoemde leden geneigd dit wetsvoorstel te steunen. Wel hebben zij twee korte vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Met de aankomende wijzigingen ten aanzien van de registratie van uiteindelijke belanghebbenden in Europa is onderhavig wetsvoorstel een belangrijke stap. Deze leden zijn van mening dat er met aandelen aan toonder op zichzelf weinig mis is, maar dat deze wel misbruikt kunnen worden voor witwaspraktijken of terrorismefinanciering. Een transparant systeem waarbij duidelijk is wie er verbonden is aan een aandeel zal het streven moeten zijn, aldus de leden van de CDA-fractie. Wel hebben zij nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. De voornoemde leden begrijpen het belang van de aanpak van belastingontduiking, witwassen, financiering van terrorisme dat met dit wetsvoorstel gediend wordt. Uit het Nationale dreigingsbeeld van 2017 blijkt dat de omvang van deze financieel-economische criminaliteit 18,5 miljard euro is. Dit wetsvoorstel gebruikt transparantie als middel tegen deze vormen van financieel-economische criminaliteit. Echter financieel economische criminaliteit omvat veel meer dan alleen misbruik van aandelen aan toonder. Hierover hebben de leden van de D66-fractie dan ook nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij achten het logisch dat aandelen altijd herleidbaar moeten zijn tot personen teneinde belastingontduiking, witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. Dergelijke zaken dienen wat hen betreft zo effectief mogelijk te worden bestreden. Zij zijn echter teleurgesteld over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Zo merken de aan het woord zijnde leden op dat ook met andere effecten aan toonder belasting kan worden ontdoken en vragen zij waarom de regering hierop geen actie onderneemt. Ook hadden voornoemde leden veel liever gezien dat aandelen aan toonder, net als andere effecten aan toonder, zouden worden

afgeschafft. Immers, belastingontduiking wordt dan veel effectiever bestreden.

## **2. Achtergrond en hoofdlijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie vragen de regering uit te leggen waarom het wetsvoorstel een onderscheid maakt tussen Europees Nederland en Bonaire, Sint Eustatius en Saba? Waarom niet eenzelfde regeling voor het Koninkrijk der Nederlanden, waar de BES-eilanden immers onderdeel van uitmaken?

Allereerst vragen de leden van de CDA-fractie aan de regering in te gaan op het niet opvolgen van de aanbevelingen gedaan door het Global Forum en de Financial Action Task Force (FATF). Waarom is er bij de wetwijziging van de Wet giraal effectenverkeer niet gekozen voor verdere dematerialisatie zoals werd aanbevolen door de FATF? In hoeverre is de regering van mening dat er nu wel wordt voldaan aan alle aanbevelingen van de FATF? Aan welke aanbevelingen wordt nu nog niet voldaan, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het standpunt van de regering dat voorkomen moet worden dat toonderaandelen gebruikt kunnen worden voor witwassen, omkoping, het financieren van terroristische activiteiten en het ontwijken van belasting. Dit wetsvoorstel geeft een signaal dat de regering transparantie als middel in wil zetten tegen de financiering van terrorisme en andere vormen van financieel-economische delicten. Ook begrijpen zij – net als het Hazelhoff Centre for Financial Law van de Universiteit Leiden – uit de Mutual Evaluation Reports van de Financial Action Task Force dat sprake is van een zeer geringe hoeveelheid aandelen aan toonder dat in omloop is. De aan het woord zijnde leden vragen in dat verband wat de omvang van het actuele en te verwachten risico is op voornoemde vormen van financieel-economische criminaliteit dat de regering met dit wetsvoorstel tracht te voorkomen. Kan de regering het wetsvoorstel op dit punt toelichten?

De leden van de SP-fractie vragen de regering of er onderzoek is gedaan naar aandelen aan toonder en wat de conclusies van die onderzoeken zijn geweest. Zij wijzen zelf op een onderzoek dat de Erasmus Universiteit in 2001 heeft uitgevoerd. In dit onderzoek werd ingeschat dat er circa 360 NV's bestaan die papieren aandelen aan toonder zouden kunnen afgeven. Dat getal verschilt nogal met het aantal van 75 waar de memorie van toelichting melding van maakt. Deze leden vragen de regering waar dit verschil door wordt veroorzaakt. Hoe diepgaand is het onderzoek geweest naar het aantal naamloze vennootschappen dat aandelen van toonder zou kunnen uitgeven?

De leden van de SP-fractie willen graag weten in hoeverre het omzetten van aandelen aan toonder in aandelen op naam voorkomt dat belastingontduiking, witwassen of terrorismefinanciering kan plaatsvinden. Zij lezen dat de opsporingsdiensten de nodige gegevens kunnen vorderen van intermediairs, maar vragen of bijvoorbeeld de Belastingdienst door deze intermediairs op de hoogte wordt gesteld van het feit dat iemand aandelen bezit. Kan de regering dit uitleggen? Zo nee, hoe komt de Belastingdienst aan de gegevens over aandelenbezit en kan belastingontduiking dus worden voorkomen? Wordt aandelenbezit meegenomen in de vooraf ingevulde gegevens van de aangifte inkomstenbelasting? Kan de regering stapsgewijs uitleggen 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, zo vragen de leden van de

SP-fractie. Kan de regering stapsgewijs uitleggen hoe de opsporingsinstanties de identiteit van aandelen op naam achterhalen? Kan de regering tevens uitleggen hoe de opsporingsinstanties de identiteit van aandelen aan toonder achterhaalt, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel? Klopt het, dat de instanties een legitieme verdenking moeten overleggen alvorens zij de intermediair verzoeken deze gegevens te verschaffen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering of het klopt dat artikel 11, vierde en vijfde lid Wet giraal effectenverkeer (Wge), intermediairs verplicht aandelen bij te schrijven op het verzamelbewijs. Klopt het ook dat dit artikel intermediairs hiertoe bevoegd maakt maar niet toe verplicht? De voorgenoemde leden vragen of de maatregelen in het wetsvoorstel wel een garantie zijn dat alle houders van aandelen aan toonder worden geïdentificeerd. Immers, de houders van toonderaandelen moeten zichzelf melden voor de bijschrijving of de omzetting. Deze leden vragen de regering waarop de verwachting is gebaseerd dat zij dit allemaal zullen doen. Zijn er geen andere mogelijkheden teneinde alle houders van toonderaandelen te identificeren, zo vagen zij de regering, Zo ja, welke mogelijkheden zijn er?

Waarom worden aandelen aan toonder niet in zijn geheel afgeschaft, zo vragen de leden van de SP-fractie. Om welke reden blijft deze mogelijkheid bestaan, wanneer dit via een verzamelbewijs geschiedt? Kan de regering helder uiteenzetten waarom het uitgeven van aandelen aan toonder via een verzamelbewijs net zo effectief en efficiënt werkt ten aanzien van witwassen, belastingontduiking en terrorismefinanciering als het afschaffen ervan? Kan de regering aangeven of het bij aandelen aan toonder via verzamelbewijzen net zo gemakkelijk is voor de opsporingsinstanties of de toezichthouders, in het bijzonder de Belastingdienst, als bij aandelen op naam, teneinde alle relevante gegevens te achterhalen? Kan de regering helder aangeven waarom dit bij aandelen aan toonder via verzamelbewijzen net zo gemakkelijk kan als bij aandelen op naam? Kost het bij aandelen op naam via een verzamelbewijs meer of minder moeite de gegevens te achterhalen dan bij aandelen op naam? Ook willen voornoemde leden weten waarom voor een relatief lange termijn wordt gekozen waarbinnen aandelen aan toonder moeten worden ingeleverd c.q. omgezet? Acht de regering het niet mogelijk dit voor 1 januari 2019 te bewerkstelligen? In de memorie van toelichting staat dat aandelen van alle effecten het meest gevoelig zijn voor witwassen en misbruik. De leden van de SP-fractie geloven dit, maar zij vragen de regering aan te geven of andere effecten aan toonder kunnen worden gebruikt teneinde belasting te ontduiken. Deelt de regering de mening dat de bezitter of eigenaar van alle effecten aan toonder moeilijk of niet te achterhalen is en het dus mogelijk maken belasting te ontduiken? Bij welke effecten aan toonder bestaat volgens de regering geen risico op belastingontduiking? Klopt de veronderstelling dat uiteindelijk alle effecten aan toonder zullen worden omgezet in effecten op naam, zo vragen voornoemde leden. Indien het antwoord hierop bevestigend is, vragen zij de regering aan te geven of een eenmalige afschaffing van alle effecten via dit wetsvoorstel dan niet efficiënter is. Deelt de regering de mening dat belasting ook kan worden ontdoken met bijvoorbeeld obligaties aan toonder? Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot een aandeelhouders- en het UBO-register? Is de uitgevende instelling in alle gevallen in staat de Ultimate Beneficial Owner (UBO) te achterhalen? Zo nee, is dat geen inbreuk op de verplichtingen in het UBO-register? Kan de regering toelichten of de UBO van aandelen aan toonder, wanneer deze in het girale systeem zijn ingebracht, altijd te traceren is? Klopt het dat de regeling is beperkt tot aandelen aan toonder die door Nederlandse vennootschappen zijn uitgegeven, zo vragen de leden van de SP-fractie. Hoe rijmt dit met de opmerking van de FATF dat «a significant amount of criminal proceeds originating from foreign

countries flows into the Netherlands for laundering»? Hoe reageert de regering op de stelling dat effecten in het girale systeem worden geadmistriseerd via een keten van intermediairs en dat dit, zeker wanneer deze keten de landsgrenzen overschrijdt, het moeilijk maakt de uiteindelijk gerechtigde te identificeren?

## *2.6 Voorgestelde maatregelen*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe thuisbewaarders geïnformeerd gaan worden over de omzetting van hun aandelen? Met name ten aanzien van thuisbewaarders te goede trouw is het van belang dat zij deze informatie over deze wijziging ontvangen. De verantwoordelijkheid zal komen te liggen bij de vennootschappen, maar deze leden vragen of dat voldoende zal zijn. Hoe gaan de vennootschappen geïnformeerd worden over deze wetswijziging? Welke rol ziet de regering voor zichzelf ten aanzien van dit wetsvoorstel in het geval het van kracht wordt?

## *2.7 Maatregelen voor niet-inbewaargaving*

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat aandeelbewijzen die niet voor 1 januari 2021 zijn aangeboden aan de vennootschap van rechtswege verkregen worden om niet door diezelfde vennootschap. Deze maatregel is bedoeld thuisbewaarders aan te moedigen hun toonderstukken in te leveren. De aan het woord zijnde leden begrijpen dat de regering heeft getracht een evenwicht tussen het verval van het vermogensrecht en het individuele recht van een aandeelhouder op een onbeperkt genot van dit recht te bereiken. De aandeelhouders wordt een termijn van vijf jaren gegeven om zich alsnog bij de vennootschap te melden als de vennootschap de aandelen heeft verkregen door het niet tijdig inleveren van die aandelen door de aandeelhouders. Zou de regering de keuze voor deze termijn van vijf jaren kunnen toelichten? Daarbij zijn de leden van de D66-fractie uit het oogpunt van rechtszekerheid benieuwd naar de verhouding van deze gekozen termijn ten opzichte van de gedachten achter de algemene geldende verjaringstermijnen in het Burgerlijk Wetboek.

## **3. Effecten van het voorstel**

### *3.2 Regeldruk*

Ten aanzien van de regeldruk wordt er een gedegen schatting gemaakt van het aantal aandelen aan toonder in omloop, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Is de verwachting van de regering dat na deze wetswijziging en de invoering van bijvoorbeeld het UBO-register er meer duidelijkheid en transparantie komt over de aandelen in omloop in Nederland?

## **4. Advies en consultatie**

De leden van de VVD-fractie lezen in het consultatiedocument van VNO-NCW en MKB-Nederland dat het voorontwerp van het wetsvoorstel ertoe zou kunnen leiden dat onnodig kapitaal aan de onderneming wordt onttrokken. In het consultatiedocument worden alternatieven ontvouwen die dit geconstateerde probleem zouden verhelpen. De aan het woord zijnde leden kunnen niet in de memorie van toelichting terugvinden of het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van VNO-NCW en MKB-Nederland. Is dit het geval? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke manier zijn de voorgestelde alternatieven verwerkt?

De leden van de SP-fractie vinden dat de keuze om aandelen aan toonder niet in het geheel af te schaffen, onvoldoende wordt onderbouwd. Zij lezen dat totale afschaffing mogelijk negatieve consequenties heeft voor de girale verhandeling van aandelen. Kan de regering uitvoeriger toelichten waarom dit een probleem zou zijn en in hoeverre dit speelt? Tevens vragen zij de regering op te helderen waarom dit probleem voor de BES-eilanden niet speelt, of in ieder geval niet voldoende groot is om -in plaats van voor totale afschaffing – voor het opzetten van een regeling voor girale levering te kiezen? De voorgenoemde leden vragen op dit punt een gemotiveerde toelichting van de regering.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke partijen ervoor hebben gepleit aandelen aan toonder niet af te schaffen en met welke argumenten zij dit hebben onderbouwd. Tevens vragen deze leden waarom het afschaffen van certificaten aan toonder kennelijk geen problemen oplevert, maar het afschaffen van aandelen aan toonder wel. De Commissie Vennootschapsrecht merkt op 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. De leden van de SP-fractie vragen of de regering dit onderschrijft en of er actie is ondernomen, aangezien zij dit niet hebben opgemaakt uit de memorie van toelichting. Kan de regering verduidelijken of intermediairs de uitgevende instelling van aandelen aan toonder, ofwel de aanbieder ervan, diensten mogen weigeren? Klopt het dat ook aandelen met tussenkomst van een stichting administratiekantoor of een personenvennootschap niet onder de regeling vallen? Zo ja, waarom niet? Hoeveel van beide categorieën aandelen zijn er in omloop? 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 vermogensbelasting kan worden omzeild. Deze leden vragen de regering hierop te reageren en aan te geven hoe hiermee wordt omgegaan. Is de regering bereid deze mogelijkheid te sluiten?