

Vergaderjaar 2024–2025

36 610

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Successiewet 1956 en enkele andere wetten in verband met aanpassingen in een aantal fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten (Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 oktober 2024

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
1.1	<i>Evaluatie en vervolgonderzoek</i>	7
1.2	<i>Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024</i>	8
2.	Algemene toelichting voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel	9
2.1.	<i>Toegang beperken tot aandelen waarmee ondernemingsrisico wordt gelopen</i>	9
	Keuze voor 5%	9
	Effecten van de maatregel	10
	Overgangsrecht	12
	Verhouding tot indirecte belangen	13
	Preferente/hybride aandelen	14
	Overige vragen onder 2.1.	15
2.2.	<i>Versoepeling van de bezits- en de voortzettingseis in de BOR</i>	18
2.3.	<i>Onbedoeld gebruik BOR op (zeer) hoge leeftijd</i>	21
2.4.	<i>Tegengaan onbedoeld gebruik door bedrijfsopvolgingscarrousel</i>	24
2.5.	<i>Wijziging inwerkingtredingsdatum verruiming verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen</i>	26
3.	Budgettaire aspecten	31
4.	Gevolgen voor burgers en het bedrijfsleven	31
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	31

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de PVV, GroenLinks-PvdA, de VVD, het NSC, D66, de BBB, het CDA, de SGP en de ChristenUnie. Het

verheugt me dat de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA het wetsvoorstel met interesse hebben gelezen. De leden van de fractie van de VVD evenals de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie onderschrijven het belang van een goede bedrijfsopvolgingsfaciliteit. De leden van de fractie van het NSC hebben met zorgen kennisgenomen van het wetsvoorstel en staan op het standpunt dat de BOR eerder beperkt dan verruimd zou moeten worden. De leden van de fractie van het CDA willen allereerst opmerken dat zij erg hechten aan een goed werkende bedrijfsopvolgingsregeling voor familiebedrijven. Op de vragen van al deze genoemde fracties ga ik hierna in.

De leden van de fractie van het CDA hechten groot belang aan de BOR en willen ook dat de regeling met de juiste motieven wordt gebruikt, dat misbruik wordt voorkomen en vinden het daarom goed dat voorstellen worden gedaan om misbruik tegen te gaan. Tevens vinden deze leden het goed dat door de versoepeling van de bezits- en voortzettingseis meer ruimte wordt gecreëerd voor bedrijfseconomisch logische beslissingen. Het kabinet beschouwt dit als een steun in de rug.

Deze leden vragen om in te gaan op de conclusies van het SEO-onderzoek van maart 2024, te bevestigen dat familiebedrijven van essentieel belang zijn voor Nederland en aan te geven hoe het kabinet het voortbestaan van familiebedrijven stabiel en duurzaam wil ondersteunen in relatie tot deze voorgestelde maatregelen. Juist het karakter van het familiebedrijf gericht op de lange termijn voor de volgende generatie, in plaats van korte termijn aandeelhoudersbelangen, en de diepere worteling in de samenleving van deze bedrijven, maakt het de moeite waard om deze bedrijven te stimuleren en behouden. Ook wordt bijna de helft van de Nederlandse werkgelegenheid geboden door familiebedrijven. Ik ben het eens met deze leden dat dit beeld wordt bevestigd in het door SEO verrichte onderzoek «*De maatschappelijke bijdrage van familiebedrijven*» in opdracht van FBNed | Familiebedrijven Nederland en de Stichting Familie Onderneming. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat bedrijfsopvolgingsregelingen om de continuïteit van familiebedrijven te ondersteunen, effectief zijn om het doel te bereiken maar dat de efficiëntie kan worden verbeterd door het vermogensbegrip helder te definiëren. Het CPB concludeerde in zijn evaluatie dat de BOR en DSR ab doeltreffend zijn maar niet doelmatig. Op basis van deze evaluatie heeft het vorige kabinet een verbetertraject ingezet om de doelmatigheid van de BOR en DSR ab te verbeteren. Dit heeft geleid tot de maatregelen in de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 en het onderhavige wetsvoorstel. Ik hecht, net als deze leden, aan een goed werkende bedrijfsopvolgingsregeling, ook voor familiebedrijven.

De leden van de fractie van het CDA vragen ook in te gaan op de risico's voor de continuïteit van familiebedrijven die sommige van de maatregelen inhouden, door bepaalde aandeelhouders en familiebedrijven uit te sluiten van de BOR. Deze vraag ziet primair op het voorstel dat de toegang tot de BOR en de DSR ab wordt beperkt tot gewone aandelen met een minimaal belang van 5% van het geplaatste kapitaal. Daarop wordt in paragraaf 2.1 onder het kopje «Effecten van de maatregel» ingegaan.

De leden van de fractie van de BBB vragen hoe de voorgestelde wijzigingen passen binnen de bredere doelstellingen van de regering met betrekking tot het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie van Nederland voor familiebedrijven. De leden van de fractie van het CDA vragen om in te gaan op de risico's van een Europees ongelijk speelveld voor familiebedrijven. Voor het antwoord op deze vraag is alleen de maatregel om de toegang tot de BOR en de DSR ab te beperken tot

gewone aandelen met een belang van ten minste 5% in het totale geplaatste kapitaal relevant. De andere voorgestelde maatregelen in de BOR betreffen een versoepeling van de bezits- en voortzettingseis voor ondernemers en de aanpak van oneigenlijk gebruik op (zeer) hoge leeftijd en de bedrijfsopvolgingscarroussel. Deze maatregel tot beperking van de toegang tot de BOR en de DSR ab leidt ertoe dat ab-houders/aandeelhouders met een klein belang niet langer in aanmerking komen voor de DSR ab en de BOR. Met deze maatregel worden de BOR en de DSR ab beter toegespitst op de situaties waarvoor deze regelingen bedoeld zijn, namelijk te voorkomen dat bij reële bedrijfsopvolgingen de continuïteit van de onderneming in gevaar komt door belastingheffing. Dit kan het geval zijn als er liquide middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken, zodat de vervreemder de IB en de verkrijger de schenk- of erfbelasting kan voldoen. Deze twee regelingen zijn bedoeld voor ondernemers, daaronder begrepen de aandeelhouder-ondernemer (box 2) maar niet voor aandeelhouders-beleggers (box 3). Gelet op het voorgaande meent het kabinet dat die risico's gering zijn. Het kabinet verwacht geen impact op de concurrentiepositie van Nederlandse (familie)bedrijven. Het kabinet ziet daarom geen risico's van een ongelijk speelveld op dit vlak.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het uitstellen van de heffing tot er bedrijfskapitaal wordt opgenomen geen verbetering van de BOR en de DSR ab zou zijn, of dit alternatief al is uitgedacht en of dit uitvoeringstechnisch mogelijk zou zijn. Voor de DSR ab is dit deels al bestaande praktijk. Zodra dividend wordt uitgekeerd, daalt de zogenoemde ab-claim en daarmee de ab-claim die via de DSR ab naar de verkrijger kan worden doorgeschoven of al naar de verkrijger is doorgeschoven. Over het dividend wordt in box 2 inkomstenbelasting geheven. Een nadeel van dit systeem is dat dit kan leiden tot het (oneindig) oppotten van vermogen in de onderneming. Dit effect wordt versterkt als een dergelijk systeem ook voor de schenk- en erfbelasting zou gaan gelden. Voor de schenk- en erfbelasting is zo'n systeem ook lastig in te zien. Deze belastingen zijn een tijdstipbelasting. Dat wil zeggen dat er schenk- of erfbelasting wordt geheven op het moment van de verkrijging door vererving of schenking. Het is niet goed denkbaar dat de belasting-schuld voor de schenk- of erfbelasting pas wordt bepaald op de momenten dat bedrijfskapitaal wordt opgenomen. Ook voorzie ik moeilijkheden voor de uitvoering. Na de schenking of vererving moet dan tot in lengte van dagen beoordeeld worden of er kapitaal onttrokken wordt aan de onderneming. Telkens als dat gebeurt, zou er namelijk schenk- of erfbelasting verschuldigd zijn. Er is een uitvoeringstoets nodig om te beoordelen of een dergelijk alternatief uitvoeringstechnisch mogelijk zou zijn. De bestaande uitvoeringsproblematiek zal naar verwachting met dit alternatief geenszins afnemen.

Als het de bedoeling van deze leden is om de belastingschuld wel vast te stellen op het moment van de verkrijging door vererving of schenking, dan is eerder sprake van een «uitstel van betalingsregeling» waarbij de betaling zou zijn gekoppeld aan de momenten dat bedrijfskapitaal wordt opgenomen. Voor alle duidelijkheid wordt gewezen op de bestaande uitstelregeling. De bestaande «uitstel van betalingsregeling» houdt in dat de verschuldigde schenk- of erfbelasting pas hoeft te worden betaald na 10 jaar met enkelvoudige rente zonder verdere voorwaarden.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen dat belastingheffing als gevolg van een bedrijfsopvolging de continuïteit van onderneming in gevaar «zou» kunnen brengen. Deze leden vragen om te reflecteren op het gebruik van de conjunctief in deze context, om te bevestigen dat de woorden «zouden» en «kunnen» op vergelijkbare wijze zijn gebruikt bij zowel de invoering als alle uitbreidingen van de BOR tot nu toe en te

beschrijven welk bewijs er daadwerkelijk is dat de continuïteit van ondernemingen in gevaar komt door belastingheffing als gevolg van bedrijfsopvolging.

Het antwoord op deze vragen luidt als volgt. Een bedrijfsoverdracht is een belangrijk moment in het bestaan van ondernemingen. Doel van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen is te voorkomen dat bij reële bedrijfsoverdrachten de belastingheffing de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt, omdat er onvoldoende middelen zijn om de inkomstenbelasting (IB) en schenk- of erfbelasting te voldoen. In de evaluatie van het CPB was het dankzij de beschikbare microdata voor het eerst mogelijk om voor de BOR een kwantitatieve analyse uit te voeren. Conclusie van deze evaluatie is dat in circa driekwart van de gevallen voldoende vrije middelen beschikbaar zijn om de verschuldigde belasting te voldoen, zonder hiervoor middelen aan de onderneming te moeten onttrekken. Uit figuur 5.5 van de evaluatie blijkt echter ook dat een groot deel van de verkrijgers van een schenking zonder de BOR over onvoldoende middelen zou beschikken om de schenkbelasting te voldoen. Dit komt doordat bij een schenking, anders dan in geval van vererving, vaker alleen de onderneming wordt verkregen en geen ander vermogen. De BOR vervult dus in veel gevallen een nuttige rol in het kader van de bedrijfsopvolging. Er is bovendien onvoldoende politiek draagvlak voor afschaffing van de BOR. In dit verband wijs ik nog op het initiatiefwetsvoorstel van de fractie van GroenLinks-PvdA waarin de BOR weliswaar wordt versoerd, maar blijft bestaan. Voor dit initiatief was onvoldoende steun.

Deze leden vragen of het klopt dat de Staatssecretaris fiscaliteit in 1981 schreef dat bovengenoemde bewering «met geen enkel gegeven onderbouwd» werd. En dat zich «in de praktijk nagenoeg geen problemen» voordeden omdat de al aanwezige betalingsregeling voldoende was. Voorts vragen deze leden of het kabinet het eens is met deze voormalige Staatssecretaris. Met bovengenoemde bewering die niet zo snel valt te traceren, is vermoedelijk bedoeld dat belastingheffing als gevolg van een bedrijfsopvolging de continuïteit van de onderneming in gevaar zou kunnen brengen. Het valt niet goed na te gaan of in 1981 sprake was van problemen of niet en als daar sprake van was, wat de redenen daarvan waren. Wel is duidelijk voor het kabinet dat de BOR en de DSR ab in het huidige tijdperk een belangrijke functie vervullen bij een bedrijfsoverdracht en niet gemist kunnen worden.

Ook zijn deze leden benieuwd naar het rentevrij maken van de eerder ingevoerde speciale betalingsregeling. Zij vragen toe te lichten welke directe aanleiding er was om die maatregel in 1984 in te voeren en of het klopt dat in 1989 bleek dat de rentevrije betalingsregeling amper gebruikt werd. Er waren verschillende argumenten voor het invoeren van de betalingsregeling in 1984, namelijk het verminderen van fiscale problemen bij erfopvolging en een lastenverlichting voor met name het midden- en kleinbedrijf. Hieraan lag het rapport Fiscale maatregelen ten bate van het midden- en kleinbedrijf en de adviezen van de commissie Wagner ten grondslag.

Voorts vragen deze leden hoe vaak het voorkwam dat een onderneming die overgaat door vererving moet worden gestaakt of geforceerd moet worden verkocht zonder dat de bedrijfsresultaten daar aanleiding toe gaven (dus als gevolg van belastingheffing) toen het toenmalige kabinet dat in 1998 onwenselijk vond.

Hoe vaak de regeling gebruikt werd en hoe vaak staking of verkoop als gevolg van de belastingheffing voorkwam, is niet goed te achterhalen. Voor een nadere toelichting op de invoering van deze regeling verwijs ik

naar de memorie van toelichting bij het Belastingplan 1984, waarin deze maatregel was opgenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen waarom de BOR in 2002, 2005 en 2010 is verruimd en naar het daadwerkelijke bewijs waaruit de noodzaak van deze verruiming bleek. Aan de wijzigingen in 2002 ligt het rapport van de commissie Moltmaker ten grondslag. Dit rapport komt voort uit een werkgroep die in maart 1999 is ingesteld met als opdracht onderzoek te doen naar de modernisering van de successiewetgeving. In het rapport staat het volgende:

«4.2.1 De faciliteiten zijn gebaseerd op het uitgangspunt van de huidige en in het verleden verleende faciliteiten, dat veelal het ondernemingsvermogen verreweg het grootste deel uitmaakt van de nalatenschap, in welke gevallen de in totaal wegens de verkrijgingen te betalen successiebelasting voor een belangrijk deel aan het ondernemingsvermogen moet worden onttrokken, waardoor de continuïteit van de onderneming in gevaar komt. Dit uitgangspunt geldt in het algemeen voor elke door een erflater gedreven onderneming, ongeacht de rechtsvorm waarin die onderneming wordt gedreven (eenmanszaak, vennootschap onder firma, commanditaire vennootschap of een BV waarin de erflater een substantieel belang hield).

4.2.2 Behalve dit voor ondernemingen in het algemeen geldende uitgangspunt, geldt voor bepaalde ondernemingen, met name in de agrarische sector, dat de intrinsieke waarde van het ondernemingsvermogen, met inbegrip van de quota, vergunningen en dergelijke, in aanzienlijke mate de bedrijfswaarde (rentabiliteitswaarde) overtreft, zodat heffing van successiebelasting extra hard aankomt. (...)

4.2.8 De voorgestelde faciliteiten, in het bijzonder de verdere vermindering van de going-concernwaarde van het ondernemingsvermogen met 25%, zijn niet bestemd om de nadelen, verbonden aan het vervallen van de stakingsfaciliteiten en de faciliteiten bij inkoop van eigen aandelen na vererving onder de Wet inkomstenbelasting 2001, te compenseren. Of de bedoelde vermindering vanuit dit perspectief hoger zou moeten zijn, staat niet aan de werkgroep ter beoordeling, mede gelet op haar budgettaire beperkingen.»

Overigens was de continuïteit van de onderneming vaak niet de enige reden die aan wijzigingen van de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten ten grondslag lag. Zo was in 1984 bijvoorbeeld lastenverlichting voor het bedrijfsleven ook een reden voor aanpassing. Bij de wijzigingen van 2010 werd het belang van onbelemmerde voortzetting van economische bedrijvigheid genoemd, alsmede het beperken van de faciliteiten tot reële bedrijfsoverdrachten. Bij deze herziening werd ook burgers en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid geboden om hun visie op de schenken- en erfbelasting kenbaar te maken via internet.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen tevens hoe vaak op dit moment sprake is van geforceerd staken van de activiteiten of geforceerd verkopen zonder dat de bedrijfsresultaten daar aanleiding toe gaven, als gevolg van belastingheffing en hoe vaak dit zonder de BOR zou zijn. De evaluatie door het CPB geeft hierover geen inzichten. Vanuit het bedrijfsleven hebben mij geen signalen bereikt dat hiervan sprake is. Het is aannemelijk dat zonder de BOR vaker sprake zou zijn van geforceerd staken van activiteiten of geforceerd verkopen zonder dat de bedrijfsresultaten daar aanleiding toe gaven, als gevolg van belastingheffing. Hoeveel vaker valt niet aan te geven.

Tot slot vragen deze leden waarom het kabinet ervoor kiest deze ondoelmatige regeling die volgens hen vooral ten goede komt aan (zeer) rijke erfgenamen te behouden. De BOR en de DSR ab – zo luidt daarop mijn antwoord – vervullen in veel gevallen een belangrijke rol bij bedrijfsopvolging. De BOR wordt ongeveer 2.000 keer per jaar gebruikt. De meeste schenkingen en de meeste ondernemingsvermogens in een erfenis zijn kleiner dan € 1 miljoen. Het is dan ook veel te kort door de bocht om te stellen dat de BOR vooral ten goede komt aan (zeer) rijke erfgenamen. Overigens wordt de doelmatigheid van de regeling verbeterd met de maatregelen in dit wetsvoorstel en de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024.

Daarnaast vragen deze leden waarom het kabinet er voor kiest cadeaus uit te delen aan de allerrijkste Nederlanders. Anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, is er geen sprake van dat de aanpassingen in de BOR en DSR ab vooral ten goede komen aan de allerrijkste Nederlanders. Dit wetsvoorstel leidt tot verbetering van de doelmatigheid van beide regelingen, mede door de aanpak van het onbedoeld gebruik daalt het budgettaire beslag van beide regelingen.

Tot slot vragen deze leden of het kabinet kan aangeven waarom het zegt er voor alle Nederlanders te zijn, terwijl dat niet het geval is. Het kabinet is er voor alle burgers en bedrijven in Nederland.

De leden van de fractie van de SGP delen de wens van het kabinet om de BOR en DSR ab gericht te maken en benadrukken tegelijk het belang van een goed vestigingsklimaat en het belang van de continuïteit van bijvoorbeeld familiebedrijven. Deze leden vragen hoe met deze belangen bij de voorgestelde aanpassingen in de BOR en DSR ab rekening is gehouden. Bij het voorstel de toegang tot de BOR en de DSR ab te beperken tot gewone aandelen met een minimaal belang van 5% van het geplaatste kapitaal blijven ook gewone aandelen op indirect niveau die onder de verwateringsregeling vallen, kwalificeren evenals preferente aandelen die in het kader van een gefaseerde bedrijfsopvolging zijn uitgegeven. Met de voorgestelde versoepelingen in de bezits- en voortzettingseis wordt een groot deel van de in de praktijk ervaren knelpunten opgelost. Bij de aanpak onbedoeld gebruik van de BOR op hoge(re) leeftijd is er niet voor gekozen om ondernemers op hoge(re) leeftijd uit te sluiten van de toegang tot de BOR, maar om een gerichte maatregel te treffen (een geleidelijke verlenging van de bezitstermijn naarmate de leeftijd oploopt).

Deze leden wijzen erop dat een verdere versoepeling van de BOR kan leiden tot een verslechterde positie van familiebedrijven ten opzichte van beursgenoteerde bedrijven en private equity ondernemingen en vragen waarom het kabinet hiervoor kiest. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de VVD. Dit antwoord is opgenomen in paragraaf 2.1 onder het kopje «Effecten van de maatregel».

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er cijfers zijn die laten zien of de BOR en DSR ab in de huidige vorm én na de voorstellen die het kabinet doet afdoende voorkomen dat bedrijfskapitaal onttrokken wordt aan de onderneming om aan de belastingclaim te voldoen. Helaas zijn zulke cijfers niet beschikbaar. Wel kan in algemene bewoordingen op deze vraag worden ingegaan. Ten eerste heeft de evaluatie van het CPB laten zien dat in veel gevallen voldoende vrije middelen beschikbaar zijn om de verschuldigde belasting te voldoen, zonder hiervoor middelen aan de onderneming te moeten onttrekken. Ten tweede lijkt van de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel alleen het voorstel om de toegang

tot de BOR en de DSR af te beperken tot gewone aandelen met een minimaal belang van 5% van het geplaatste kapitaal, een nadelig effect hierop te kunnen hebben. Een versoepeling van de bezits- en voortzettingseis werkt positief uit voor ondernemers en de maatregelen om oneigenlijk gebruik van de BOR op (zeer) hoge leeftijd of door de bedrijfsopvolgingscarrousel tegen te gaan, zijn voor het gros van de ondernemers niet relevant.

1.1 Evaluatie en vervolgonderzoek

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom het kabinet geen opvolging geeft aan de evaluatie door het CPB door de BOR af te schaffen of in te perken. Anders dan deze leden stellen, geeft zowel het vorige kabinet als het huidige kabinet opvolging aan de uitkomsten van de evaluatie van het CPB. Op initiatief van het vorige kabinet is de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 tot stand gekomen die een aantal beperkingen van de BOR en DSR af bevat (maatregelen 1, 2, 3 en 6¹). In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld de toegang tot de BOR en de DSR af te beperken tot gewone aandelen met een minimaal belang van 5% van het geplaatste kapitaal en wordt voorgesteld onbedoeld gebruik van de BOR op hoge(re) leeftijd en via de BOR-carrousel tegen te gaan alsmede knelpunten in de bezits- en voortzettingseis aan te pakken.

Voorts vragen deze leden in hoeverre het kabinet denkt dat de voorgestelde maatregelen en de door het vorige kabinet genomen maatregelen ertoe leiden dat de BOR wel aan de eisen voor fiscale regelingen gaat voldoen. Het antwoord op deze vraag is dat het vorige kabinet gelet op de conclusies van het CPB een vervolgonderzoek naar verbeteringen heeft gedaan om de BOR beter te laten voldoen aan de eisen die het kabinet stelt aan fiscale regelingen. Op basis van dit vervolgonderzoek heeft het vorige kabinet het voorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 gedaan dat vervolgens bij de behandeling in de Tweede Kamer op een aantal punten is geamendeerd. Het tweede deel van de door het vorige kabinet aangekondigde maatregelen is in onderhavig wetsvoorstel opgenomen. Het kabinet is ervan overtuigd dat met de wet van vorig jaar en met de voorgestelde maatregelen van dit jaar de doelmatigheid van de BOR verbetert, waardoor wordt voldaan aan de eis om fiscale regelingen die onvoldoende doelmatig zijn, af te schaffen of aan te passen. Belangrijk is dat de aanpassingen in de BOR en DSR af niet alleen een positief effect hebben op de doelmatigheid, maar per saldo ook op de uitvoerbaarheid van de regelingen, zowel vanuit het perspectief van ondernemers als de Belastingdienst, en dat de maatregelen onbedoeld gebruik en constructies beogen tegen te gaan.

Tot slot vragen deze leden in hoeverre het kabinet verwacht dat de BOR na deze maatregelen wel als doelmatig wordt beoordeeld door het CPB. De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet ervan overtuigd is dat de regeling nu wel doelmatig is en vraagt ook welke mogelijkheden het kabinet nog ziet om de doelmatigheid te verbeteren. Het kabinet verwacht dat de doelmatigheid van de BOR na deze maatregelen verbeterd zal zijn. Het valt moeilijk aan te geven wanneer een maatregel wel doelmatig is. Dit hangt af van verschillende factoren zoals in dit geval de mate waarin de regeling nodig is voor zijn doel en de uitvoerbaarheid van de regeling. Een verdere verbetering van de doelmatigheid kan worden bereikt door grondslagversmalling of verlaging van de vrijstelling. Daarvoor moet dan wel voldoende politiek draagvlak zijn en dat lijkt momenteel niet het geval.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 610, nr. 3, paragraaf 1.3.

1.2 Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen naar de ervaringen van de uitvoering en gebruikers met de per 1 januari 2024 ingevoerde vastgoedmaatregel, op basis waarvan aan derden verhuurde onroerende zaken niet meer kwalificeren als ondernemingsvermogen voor de BOR en DSR ab. De ervaringen met deze nieuwe maatregel zijn op dit moment in beperkte mate vast te stellen, omdat tot op heden een beperkt aantal aangiften schenk- en erfbelasting is ingediend. Ook de aangiften inkomstenbelasting voor het jaar 2024 zijn nog niet ingediend. Op basis van navraag bij de Belastingdienst kan wel worden geconstateerd dat de eerste ervaringen positief zijn. In vooroverleg worden minder discussies gevoerd over de kwalificatie van vastgoed voor de toepassing van de BOR en DSR ab. Daaruit kan worden afgeleid dat de maatregel voor de praktijk al tot meer duidelijkheid leidt.

De vragen van de fractie van het CDA in relatie tot amendement 11 worden beantwoord in paragraaf 2.5.

De leden van de fractie van de SGP hebben vragen over de opvolging van de motie Stoffer c.s.². Deze leden vragen om een toezegging dat de monitoring goed wordt opgepakt waarbij wordt gezien of en hoe eventuele onbedoelde effecten van de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 en het onderhavige voorstel gerepareerd kunnen worden. Deze leden vragen daarbij ook wanneer de Kamer hierover geïnformeerd wordt. Het kabinet vindt het ook van belang om de gevolgen van deze aanpassingen in de DSR ab en de BOR in de praktijk goed in de gaten te houden en vindt het ook belangrijk om eventuele onbedoelde effecten weg te nemen. Het is pas zinvol om te monitoren nadat de voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel in werking zijn getreden per 1 januari 2026. Ook moeten deze maatregelen in samenhang worden gezien met de maatregelen in de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024. Het gaat immers om de impact van het totaalpakket van de maatregelen in de BOR en DSR ab op bedrijven. Een goed instrument om de BOR en DSR ab te monitoren is de Invoeringstoets. Daarbij kan ook een kwantificatie plaatsvinden, dit onderdeel van de Invoeringstoets is een onafhankelijk extern onderzoek. Met het opstellen van een Invoeringstoets kan een goede uitvoering worden gegeven aan de motie Stoffer. Te zijner tijd zal worden beoordeeld of de BOR en DSR ab maatregelen in aanmerking komen voor het uitvoeren van een Invoeringstoets per maatregel of voor een Invoeringstoets voor het (totaal)pakket aan maatregelen. Een Invoeringstoets per maatregel of voor een pakket maatregelen kan plaatsvinden op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van regelgeving in de praktijk. Voor de Wet fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 en het onderhavige wetsvoorstel tezamen zou dit op zijn vroegst 2028 zijn (uitgaande van laatste invoering op 1/1/2026). Gelet op het voorgaande is de Belastingdienst gevraagd om deze maatregelen te selecteren voor het uitvoeren van een Invoeringstoets. De uitkomst van dit selectieproces moet worden afgewacht. Vooruitlopend daarop zeg ik toe dat er in ieder geval een vinger aan de pols wordt gehouden ten aanzien van de uitwerking van de maatregelen via regulier contact met de stakeholders en signalen die vanuit de Belastingdienst omhoog komen. Ik zeg daarbij toe dat ik de Kamer regelmatig hierover zal informeren. De eerstkomende evaluatie van de fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten staat gepland voor het jaar 2028, 2029 of 2030, daar kunnen de maatregelen explicieter geëvalueerd worden.

² Kamerstukken II 2023/24. 36 418, nr. 90.

2. Algemene toelichting voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel

2.1. Toegang beperken tot aandelen waarmee ondernemingsrisico wordt gelopen

Keuze voor 5%

De leden van de fracties van de VVD, de BBB en de ChristenUnie vragen te bevestigen dat aandeelhouders die nu een belang van minder dan 5% hebben onder voorwaarden de BOR en de DSR ab kunnen toepassen maar dat vanaf 2026 niet meer kunnen en wat de overweging daarachter is. Dat klopt. Er zijn twee soorten aandeelhouders die momenteel een belang kunnen hebben van minder dan 5% van het geplaatste aandelenkapitaal, maar toch in aanmerking kunnen komen voor de BOR en de DSR ab. Ten eerste gaat het om houders van een zogenoemd fictief ab. Dit zijn belangen die eerder, bijvoorbeeld bij een rechtsvoorganger, tot een regulier ab hebben behoord en vanwege ab-claimbehoud in box 2 van de inkomstenbelasting (IB) vallen. Ten tweede gaat het om houders van belangen die om oneigenlijk gebruik van box 3 te voorkomen onder box 2 zijn gebracht. Een voorbeeld hiervan is een soort-ab. Het kan voorkomen dat een aandeelhouder van een bepaald soort aandelen minimaal 5% van die aandelen heeft, waarbij deze soort aandelen bijvoorbeeld maar 0,1% van het totale geplaatste kapitaal vertegenwoordigen. Houders van aandelen die niet tot een ab behoren, komen ook nu al niet in aanmerking voor de BOR en de DSR ab. Te denken valt aan iemand die bijvoorbeeld 3% van de aandelen in een onderneming heeft gekocht. Dit kan een willekeurige derde zijn of bijvoorbeeld een familielid of werknemer. Door de voorgestelde maatregel wordt het verschil tussen deze groepen aandeelhouders weggenomen. Het kwantitatieve criterium van 5% van het geplaatste kapitaal vormt in de IB het onderscheid tussen de aandeelhouder-belegger (box 3) en de aandeelhouder-ondernemer (box 2). Het uitgangspunt is dat iemand met een deelname van 5% in het totale geplaatste kapitaal voldoende risico loopt om als (semi-)ondernemer te worden aangemerkt. Door aan te sluiten bij een minimumbelang van 5% van het geplaatste aandelenkapitaal worden de BOR en de DSR ab beter toegespitst op de situaties waarvoor deze regelingen bedoeld zijn, namelijk te voorkomen dat bij reële bedrijfsopvolgingen de continuïteit van de onderneming in gevaar komt door belastingheffing. Dit kan het geval zijn als er liquide middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken, zodat de vervreemder de IB en de verkrijger de schenk- of erfbelasting kan voldoen. Bij kleine belangen zal een eventuele onttrekking van liquide middelen voor de onderneming als geheel de continuïteit niet snel in gevaar brengen. Deze twee regelingen zijn bedoeld voor ondernemers, daaronder begrepen de aandeelhouder-ondernemer (box 2) maar niet voor aandeelhouders-beleggers (box 3). Door deze voorgestelde aanpassing van de toegang tot de BOR en de DSR ab wordt de doelmatigheid van de BOR en de DSR ab verbeterd.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het klopt dat het minimum van 5% niet geldt voor IB-ondernemers. Dat klopt. Dergelijke kleine belangen komen in de IB-sfeer niet/zelden voor. In de praktijk hebben veel IB-ondernemers een eigen onderneming die zelfstandig wordt gedreven of soms met enkele anderen (denk aan de maatschap of vennootschap onder firma).

De leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie vragen waarop de keuze van het kabinet is gebaseerd om de DSR ab uit te kleden terwijl het CPB in de evaluatie van de fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten concludeert dat de doelmatigheid van de DSR ab niet goed kan worden onderzocht. Zij vragen of het kabinet bereid is dit eerst goed te onder-

zoeken. Het kabinet vindt het wenselijk de toegang tot de DSR ab te beperken tot aandeelhouders die vanwege de omvang van hun belang voldoende (ondernemers)risico lopen en daarmee de aandeelhouder-belegger uit te sluiten van de toepassing van de DSR ab. Dezelfde overweging geldt voor de toegang tot de BOR. Beide faciliteiten hebben hetzelfde doel. Het kabinet is er van overtuigd dat deze maatregel, net zoals voor de BOR, de doelmatigheid van de DSR ab verbetert. Daarvoor is naar het oordeel van het kabinet geen aanvullend onderzoek nodig.

De leden van de fractie van de BBB geven aan dat meerdere kleinere aandeelhouders gezamenlijk een substantieel belang kunnen vertegenwoordigen in een familiebedrijf en vragen of het dan niet logisch zou zijn om ook hen voor deze kleine belangen onder de BOR en de DSR ab te laten vallen. Het kabinet vindt dat niet logisch. Zoals hiervoor vermeld vindt het kabinet het wenselijk de toegang tot de BOR en DSR ab te beperken tot aandeelhouders die vanwege de omvang van hun belang voldoende (ondernemers)risico lopen en daarmee de aandeelhouder-belegger uit te sluiten van de toepassing van de BOR en DSR ab. Deze regelingen worden toegepast per belastingplichtige.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de maatregel om de toegang te beperken tot gewone aandelen met een minimumbelang van 5% van het totale geplaatste aandelenkapitaal zich verhoudt tot de familietoets. De familietoets uit amendement 11 geeft een tweede toegangspoort voor toepassing van de BOR. Deze familietoets houdt in dat ook toegang tot de BOR bestaat voor kleine aandelenbelangen (ook box 3) wanneer er met een familiegroep een belang is van tenminste 25%. Elk belang, hoe klein ook, geeft toegang tot de BOR indien de erflater of schenker aantoont al dan niet tezamen met zijn partner, en bloed- en aanverwanten in de neergaande lijn van de eerste familiale aandeelhouder, een belang van ten minste 25% in het lichaam te hebben (en aan de overige vereisten wordt voldaan). Als aan deze familietoets wordt voldaan, hoeft niet aan het minimale belang van 5% voldaan te worden. Voorgesteld is dat deze maatregel in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (zie de beantwoording van de vragen onder paragraaf 2.5).

Effecten van de maatregel

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet het ermee eens is dat familiebedrijven door de maatregel om de toegang te beperken tot gewone aandelen met een minimumbelang van 5% van het totale geplaatste aandelenkapitaal op achterstand komt ten opzichte van beursgenoteerde bedrijven of private equity. De leden van de fractie van de BBB vragen ook hiernaar en vragen hoe dit is meegewogen in het voorstel. De BOR en de DSR ab maken geen onderscheid tussen aandeelhouders in familiebedrijven, beursgenoteerde bedrijven en private equity bedrijven. Door de eis aan de minimale omvang van het belang (als percentage van het geplaatste kapitaal) zullen aandeelhouders in familiebedrijven in de regel sneller in aanmerking komen voor de BOR dan aandeelhouders in beursgenoteerde bedrijven en private equity bedrijven. Beursgenoteerde bedrijven en private equity bedrijven kennen immers in de regel meer aandeelhouders dan familiebedrijven, waardoor aandeelhouders van beursgenoteerde bedrijven en private equity bedrijven minder snel zullen voldoen aan het kwantitatieve vereiste van 5%. Momenteel kan een private equity bedrijf aandeelhouders nog laten kwalificeren voor de BOR en de DSR ab door soort aandelen uit te geven die een belang van minder dan 5% in het totale geplaatste kapitaal vertegenwoordigen. Op grond van de voorgestelde maatregel kan dat vanaf 2026 niet meer.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet onderzoek heeft gedaan naar de impact van de maatregel op de economie. Het kabinet acht een dergelijk onderzoek niet nodig omdat het verwacht dat de impact gering is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een reflectie dat een bedrijf door de maatregel moet interen op het ondernemingskapitaal. De vraag van deze leden gaat uit van de kennelijke veronderstelling dat een onderneming dividend moet uitkeren om de schenker of erflater in staat te stellen de box 2-afrekening te betalen of de verkrijger in staat te stellen de verschuldigde schenk- of erfbelasting te voldoen. Het is niet gezegd dat die noodzaak zich zal voordoen; dit hangt erg af van de situatie. In veel gevallen komt de verschuldigde belasting niet onverwacht en kan er op worden geanticipeerd. Daarnaast wordt met deze maatregel de fiscale behandeling voor deze belangen gelijkgetrokken met de fiscale behandeling van (kleine) belangen die nu niet voor de BOR en DSR ab in aanmerking komen. In de praktijk betreft dit vaak relatief kleine belangen die managers of andere werknemers hebben gekocht maar ook aandelen in beursgenoteerde bedrijven en private equity. Daarvoor geldt onder de huidige regelingen al dat jaarlijks box 3-belasting moet worden betaald en dat bij schenking of vererving schenk- of erfbelasting door de verkrijger verschuldigd is.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat door de eis van 5% bij overdracht van de aandelen die tot een fictief-ab behoren, moet worden afgerekend. Zij vragen of het kabinet de potentieel negatieve gevolgen hiervan heeft onderkend en heeft beoogd. Dat is het geval. Dat is een consequentie van het niet langer van toepassing zijn van de DSR ab voor deze aandelen die niet voldoen aan de voorwaarde van ten minste 5% belang. Het kabinet verwacht dat een deel van de overdrachten van een fictief-ab die op de planning stonden voor 2026 naar voren worden gehaald. Voor overdrachten die gaan plaatsvinden na 2025 kan alvast rekening gehouden worden met de fiscale afrekening over de ab-claim in box 2.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat naar verwachting de gevolgen van de maatregel zijn voor de belastingdruk voor houders van een fictief ab. Houders van een fictief ab kunnen onder de huidige wetgeving onder voorwaarden in aanmerking komen voor de DSR ab. Zij hoeven dan niet af te rekenen over de ab-claim in box 2. Deze claim wordt doorgeschoven naar de verkrijger. Met dit wetsvoorstel komen de houders van een fictief ab vanaf 2026 niet langer in aanmerking voor de DSR ab. Bij schenking of vererving van de aandelen moet er in box 2 van de inkomstenbelasting afgerekend worden over de ab-claim. Stel dat de aandelen € 50.000 waard zijn en dat de ab-claim € 20.000 bedraagt. Dan wordt € 20.000 in de box 2-heffing betrokken tegen het dan geldende tarief van box 2. Uitgaande van de voor 2025 voorgestelde tarieven en bedragen is dit in schijf 1 van box 2 (belastbaar box 2-inkomen tot € 67.804) 24,5% en in schijf 2 is dat 31% waardoor de belastingheffing in dit voorbeeld uitkomt op € 4.900. De schenk- of erfbelasting drukt niet op de fictief ab-houder, maar op de verkrijger van de aandelen van het fictief ab. Stel dat in dit voorbeeld sprake is van een schenking aan een kind, dan wordt over de verkrijging na toepassing van de vrijstelling van minimaal € 6.713 (€ 32.195 als de eenmalig verhoogde schenkingsvrijstelling kan worden toegepast; bedragen 2025), bij het kind 10% schenkbelasting geheven. Bij grotere verkrijgingen kan het marginale tarief in de schenkbelasting bij verkrijgingen door kinderen oplopen tot 20%.

De leden van de fracties van de BBB, het CDA, de SGP en de ChristenUnie vragen naar het aantal ondernemingen en aandeelhouders dat door de maatregel niet meer in aanmerking komt voor de BOR en de DSR ab. In aanvulling daarop vragen de leden van de fractie van de BBB, het CDA en de ChristenUnie in welke mate het bij de uitgesloten gevallen gaat om aandelen in familiebedrijven. De leden van de SGP vragen daarnaast in welke mate het bij de uitgesloten gevallen gaat om schenkingen en erfenissen van aandelen in MKB-bedrijven. Het aantal gevallen waarbij men momenteel uitsluitend op basis van niet-reguliere aandelen kwalificeert voor de BOR en de DSR ab valt niet af te leiden uit de aangiften schenk- en erfbelasting. Ten behoeve van de raming van het budgettaire effect is de geschatte reikwijdte van de maatregel daarom gebaseerd op inschattingen van BOR-specialisten binnen de Belastingdienst over hoe vaak deze situatie zich voordoet. De reikwijdte van de maatregel wordt ingeschat op 65 gevallen per jaar. Deze inschatting kent een hoge mate van onzekerheid. Er is geen uitsplitsing naar familiebedrijven versus niet-familiebedrijven, en MKB- versus grootbedrijven beschikbaar.

Overgangsrecht

De leden van de fractie van de VVD vragen in te gaan op het overgangsrecht en op de gevolgen voor aandeelhouders die vanaf 2026 op grond van het wetsvoorstel niet meer onder de BOR en de DSR ab vallen. De leden van de fractie van het CDA lezen dat een overgangsregeling is opgenomen voor tracking stocks. Zij vragen of voor andere rechten die niet meer onder de BOR vallen als gevolg van deze maatregel, zoals opties of winstbewijzen, ook een overgangsregeling geldt, of dat dat niet nodig wordt geacht. Voorgesteld wordt de nieuwe regels te laten gelden voor alle bedrijfsopvolgingen die op 1 januari 2026 of later plaatsvinden. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2026 zowel de voorgestelde aanscherpingen als de versoepelingen in de DSR ab en de BOR gelden. Dit biedt duidelijkheid voor zowel de ondernemers als de Belastingdienst voor de toepassing van beide regelingen. Overgangsrecht zou daaraan afbreuk doen en ook betekenen dat de verbeteringen in de doelmatigheid van de BOR (en mogelijk van de DSR ab) later tot stand komen. Het uitsluiten van tracking stocks kent een andere achtergrond, namelijk complexiteitsreductie en het verkleinen van het risico op oneigenlijk gebruik. Daarom wordt voor tracking stocks een overgangsregeling getroffen die bij het volgende antwoord nader wordt beschreven.

De leden van de fractie van de VVD lezen dat tracking stocks ook betrekking kunnen hebben op een gehele objectieve onderneming. Zo kan een lichaam twee objectieve ondernemingen exploiteren, waarbij de vermogensbestanddelen en resultaten met betrekking tot de ene onderneming op de ene soort tracking stocks vallen en de vermogensbestanddelen en resultaten met betrekking tot de andere onderneming op de andere soort tracking stocks. Deze leden vragen het kabinet te bevestigen dat tracking stocks wel toegang tot de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten krijgen, voor zover deze betrekking hebben op ondernemingsvermogen. Dat is niet het geval. Tracking stocks worden uitgesloten van de BOR en DSR ab om de complexiteit en het risico op oneigenlijk gebruik te verminderen. Na de uitsluiting voor de BOR en DSR ab van tracking stocks worden naar verwachting structuren aangepast door middel van een juridische splitsing. Om hieraan tegemoet te komen, wordt er een overgangsregeling getroffen die er kort gezegd in voorziet dat de bezitsperiode van de tracking stocks en de bezitsperiode van de gewone aandelen in de (af)gesplitste vennootschap bij elkaar mogen worden opgeteld voor de toets aan de bezitseis als de (af)splitsing uiterlijk

31 december 2027 heeft plaatsgevonden. Dat is ruim drie jaar vanaf het moment van voorziene publicatie van de wet- en regelgeving.

De leden van de fractie van het CDA vragen met betrekking tot de uitsluiting van directe belangen van minder dan 5% of dit betekent dat deze aandeelhouders vanaf 2026 de BOR of DSR ab niet meer kunnen toepassen. Dat is inderdaad het geval. Deze leden vragen voorts of dit bij het ontbreken van overgangsrecht ook materieel terugwerkende kracht kan hebben voor huidige ab-houders die niet hebben kunnen anticiperen op de versoering. Voor de BOR is er geen sprake van materieel terugwerkende kracht. Schenk- of erfbelasting wordt geheven over de waarde van de verkrijging ten tijde van de verkrijging van de verkrijger en niet van de huidige aandeelhouder. Voor de DSR ab is er formeel geen terugwerkende kracht omdat het belastbare moment zich pas bij de vervreemding/overdracht van de aandelen voordoet. Materieel kan de maatregel tot gevolg hebben dat de fiscale afrekening gaat plaatsvinden bij de huidige aandeelhouder in plaats van dat de opgebouwde ab-claim wordt doorgeschoven naar de verkrijger van de aandelen. Anticipatie is in veel gevallen mogelijk door de overdracht naar voren te halen en zo onder de huidige wetgeving te vallen. Het kabinet verwacht ook dat dit zal gebeuren. Voor aandelenoverdrachten die na 2025 plaatsvinden, kan rekening worden gehouden met de verschuldigde belasting.

Verhouding tot indirecte belangen

De leden van diverse fracties vragen hoe de keuze van 5% voor directe belangen zich verhoudt tot de verwateringsregeling op grond waarvan verwaterde indirecte belangen van minimaal 0,5% kunnen kwalificeren. De leden van de fracties van de VVD, de BBB en de ChristenUnie vragen te bevestigen dat met de maatregel een bewust onderscheid is gemaakt tussen familieleden/aandeelhouders die een direct belang hebben en familieleden van dezelfde familie die een indirect belang hebben. De leden van de fracties van de BBB en het CDA vragen waarom dit onderscheid gerechtvaardigd is. De leden van de fractie van het CDA vragen of het verschil tussen direct gehouden belangen en indirect gehouden belangen ten koste gaat van de neutraliteit van het stelsel. Het kabinet wil benadrukken dat de huidige wetgeving door specifieke bepalingen voor bepaalde situaties voor directe belangen en voor indirecte belangen al verschillen kent. Op direct niveau moet er sprake zijn van een ab. Dit kan een «echt ab» zijn (de aandeelhouder heeft dan een ab omdat hij aandelen heeft die minimaal 5% van het geplaatste aandelenkapitaal vertegenwoordigen), een fictief ab (aandelen die ooit tot een «echt ab» hebben behoord) of een belang dat onder box 2 is gebracht om te voorkomen dat box 2-heffing wordt ontlopen (zoals een zogenoemd soort-ab of een ab op grond van de zogenoemde meesleepregeling). Andere belangen op direct niveau van minder dan 5% van het geplaatste aandelenkapitaal kwalificeren ook nu niet, ook al kunnen dat in percentage van het geplaatste aandelenkapitaal grotere belangen zijn dan de belangen van de houders van een fictief-ab of een belang dat onder box 2 is gebracht om te voorkomen dat dat box 2-heffing ontlopen wordt. Op indirect niveau moet er sprake zijn van een indirect ab of van een belang dat kwalificeert op grond van de verwateringsregeling. Dat laatste is kort gezegd een belang van minimaal 0,5% dat bij een rechtsvoorganger tot een ab heeft behoord en uitsluitend door schenking, vererving of huwelijksvermogensrecht is verwaterd. Met het voorstel van het kabinet worden de verschillen op direct niveau opgeheven. Dit verbetert de neutraliteit binnen de BOR en de DSR ab. Het verschil met belangen op indirect niveau wijzigt, maar blijft bestaan als gevolg van de verwateringsregeling op indirect niveau. Dat verschil kan theoretisch langs twee wegen worden opgelost. De eerste weg is om voor directe belangen de toegang tot de BOR te verruimen met

verwaterde belangen van minimaal 0,5%. Daarmee zou de toegang tot de BOR en DSR ab aanzienlijk worden verruimd hetgeen volgens het kabinet niet wenselijk is. De tweede weg is deze verwateringsregeling te laten vervallen. Daarvoor ziet het kabinet, gelet op het aangenomen amendement nr. 11, op grond waarvan de verwateringsregeling juist wordt verruimd naar belangen van minder dan 0,5%, echter onvoldoende politiek draagvlak.

De leden van de fractie van de SGP lezen dat de verruiming van de verwateringsregeling voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld. Tegelijk worden er wel aanscherpingen voorgesteld in het belang dat nodig is om toegang te krijgen tot de BOR en DSR ab. Voortaan is een belang nodig van 5% om toegang te krijgen. Deze leden vragen of het klopt dat een belang groter dan 0,5% alleen voldoende is als de directe rechtsvoorganger een belang van minimaal 5% had. Zij vragen of daardoor de toegang tot de BOR en DSR ab, in ieder geval tijdelijk, te veel wordt ingeperkt. Zij vragen of hierdoor niet grote risico's in de continuïteit van bijvoorbeeld familiebedrijven ontstaan en waarom de aanscherping niet gelijktijdig wordt ingevoerd met de versoepeling van de verwatering. Het is van belang een onderscheid te maken tussen directe en indirecte belangen. De erflater of schenker moet vanaf 1 januari 2026 een direct belang van gewone aandelen van minimaal 5% in het geplaatste aandelenkapitaal hebben. Momenteel kunnen de BOR en de DSR ab onder voorwaarden ook toegepast worden bij directe belangen van minder dan 5%, zoals hiervoor beschreven. Indirect moet de erflater of schenker een verwaterd belang van minimaal 0,5% hebben. Dat percentage wijzigt niet door het wetsvoorstel. De directe rechtsvoorganger hoeft vanaf 1 januari 2026 geen indirect belang van minimaal 5% te hebben gehad, maar wel een direct belang van minimaal 5%. Het kabinet verwacht niet dat de maatregel leidt tot grote risico's voor de continuïteit van familiebedrijven. Het gaat om relatief kleine belangen en belastingplichtigen kunnen op toekomstige belastingheffing anticiperen. Het kabinet is er geen voorstander van om te wachten met het doorvoeren van de maatregel tot het moment van de versoepeling van de verwatering. Het kabinet acht de maatregel wenselijk en wil deze zo snel mogelijk invoeren met de andere maatregelen in dit wetsvoorstel. Dat is per 1 januari 2026.

Preferente/hybride aandelen

De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer de Tweede Kamer de nota van wijziging ontvangt waarin de definitie van hybride aandelen wordt aangepast. De Tweede Kamer heeft deze nota van wijziging inmiddels ontvangen (op 3 oktober 2024).

De leden van de fractie van de VVD vragen om een toelichting wat «wezenlijke voorrang» betekent en of de regering van mening is dat ook bij «wezenlijke voorrang» de effecten disproportioneel kunnen zijn. «Wezenlijke voorrang» zat in het oorspronkelijke wetsvoorstel in de definitie van preferente aandelen. In de internetconsultatie is kritiek gekomen op het hanteren van «wezenlijke voorrang». De internetconsultatie heeft ertoe geleid dat de definitie van preferente aandelen op dit punt is aangepast. Dat is gebeurd in de nota van wijziging op onderhavig wetsvoorstel. «Wezenlijke voorrang» wordt niet langer voorgesteld als criterium.

De leden van de fractie van de VVD maken zich zorgen over de mogelijk onbedoelde effecten van de definitie van preferente aandelen, nu niet voorzien is in overgangsrecht. Zij vragen of het kabinet dit voor ogen heeft gehad en of het kabinet het eens is met het verzoek om overgangsrecht voor aandelen die voor de start van de internetconsultatie onder de

huidige wettelijke voorwaarden geen preferente aandelen zijn, maar dat op grond van het wetsvoorstel wel worden. Zoals hiervoor vermeld is bij nota van wijziging het voorstel met betrekking tot preferente aandelen aangepast. Indien een aandeel slechts voor een deel van het aan het aandeel verbonden vermogen die voorrang kent (hybride aandeel), wordt enkel dat deel van het aandeel aangemerkt als preferent aandeel. Momenteel wordt een dergelijk aandeel nog in zijn geheel als preferent aandeel aangemerkt of in zijn geheel als niet-preferent aandeel. Er is dus geen sprake van dat een aandeel onder de huidige definitie volledig niet-preferent is en onder de nieuwe definitie volledig-preferent is. De nieuwe definitie pakt eerlijker uit en het kabinet vindt het wenselijk deze nieuwe definitie bij alle bedrijfsoverdrachten vanaf 1 januari 2026, dus zonder overgangsrecht, toe te passen.

Overige vragen onder 2.1.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA-fractie delen de opvatting dat het onwenselijk is als mensen met hele kleine belangen in bedrijven gebruik kunnen maken van de BOR en de DSR ab. Zij vragen om toe te lichten hoe de voorgestelde maatregel om dit te bereiken verschilt van de maatregel met hetzelfde doel in de in juni 2022 ingediende initiatiefwet van het lid Maatoug. Ook vragen zij uit te leggen waarom het kabinet voor een afwijkende vormgeving van deze maatregel heeft gekozen, waarom het kabinet de verwateringsregeling in stand houdt en hoe zich dit verhoudt tot de stelling dat «het faciliteren van een overdracht van belangen met een relatief zeer beperkt risico niet nodig [is] vanuit de doelstelling van deze faciliteiten». Ook vragen deze leden hoe deze stelling te rijmen is met de verruiming van de verwateringsregeling voor kleine familiebelangen op grond van het amendement nr. 11.

Deze vragen van de fractie van GroenLinks-PvdA worden in drie gedeelten beantwoord aan de hand van de drie verschillen in de toegang tot de BOR en de DSR ab tussen het initiatiefwetsvoorstel en onderhavig wetsvoorstel.

1. Het initiatiefwetsvoorstel stelt een minimumbelang van 25% voor. Het kabinet stelt 5% als minimum voor. Het kwantitatieve criterium van 5% van het geplaatste kapitaal vormt in de inkomstenbelasting het onderscheid tussen de aandeelhouder-belegger (box 3) en de aandeelhouder-ondernemer (box 2). Het uitgangspunt voor het kabinetsvoorstel is dat iemand met een deelname van 5% in het geplaatste kapitaal voldoende risico loopt om als (semi-)ondernemer te worden aangemerkt.
2. In het wetsvoorstel van het kabinet wordt, in tegenstelling tot in het initiatiefwetsvoorstel, niet verlangd dat de aandelen waarin het belang wordt gehouden volledig meedelen in de winstgerechtigdheid en liquidatieopbrengst. Bij de uitwerking van onderhavig wetsvoorstel bleek dat de in het initiatiefwetsvoorstel gehanteerde definitie tot ongewenste gevolgen kan leiden. Ten eerste geldt dat als winst eerst wordt uitgekeerd op de preferente aandelen en de rest op gewone aandelen, de gewone aandelen niet volledig meedelen in de winst, terwijl in die situatie met gewone aandelen juist extra (ondernemers)risico wordt gelopen. Ten tweede, in het verlengde van het voorgaande, bleek het lastig te definiëren wanneer een aandeel volledig meedeelt in de winst, omdat er niet alleen preferente aandelen zijn maar ook andere soort aandelen dan preferente aandelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om aandelen die een letter hebben vanwege een eigen dividendpolitiek per aandeelhouder of aandelen met verschil in agio.
3. Het kabinet houdt, in tegenstelling tot het initiatiefwetsvoorstel, de verwateringsregeling in stand. Zoals hiervoor toegelicht, ziet het

kabinet onvoldoende politiek draagvlak voor het afschaffen van de verwateringsregeling.

De leden van de fractie van de VVD lezen dat een reguliere houder van gewone aandelen in een lichaam naast zijn aandelen ook eigenaar van opties kan zijn. Zij vragen of het kabinet het met hen eens is dat het beter is om optierechten wel te laten kwalificeren als de houder van die optierechten naast zijn opties bijvoorbeeld minstens evenveel gewone aandelen houdt. Het kabinet is daar geen voorstander van. Met optierechten loopt de houder geen ondernemersrisico. Er is voor die optierechten nog geen sprake van ingebracht aandelenkapitaal. Uitzonderingen op basis van de verhouding optierechten/gewone aandelen zouden beide regelingen bovendien complexer maken.

De leden van de fractie van de VVD signaleren overkill in de regeling in die zin dat soort aandelen na de wetwijziging niet langer kwalificeren als «gewone aandelen». Daarbij denken deze leden bijvoorbeeld aan aandelen waarop een agio is gestort wegens ongelijke kapitalen na de inbreng door meerdere vennoten in een samenwerkingsverband in een bv. Zij vragen of er door de regering nagedacht is om deze aandelen na de wetwijziging ook onder de BOR en de DSR ab te laten vallen. Als dat het geval is, vragen zij waarop de keuze berust om dit niet te doen en als hier niet over is nagedacht vragen zij of het kabinet hiermee aan de slag gaat. Deze vraag berust mogelijk op een misverstand. Soort aandelen die nu onder de huidige wetgeving kwalificeren blijven, met uitzondering van tracking stocks, ook vanaf 1 januari 2026 kwalificeren voor de BOR en de DSR ab indien deze een belang van minimaal 5% van het totale geplaatste kapitaal vertegenwoordigen. Daarmee worden soort aandelen niet anders behandeld dan andere gewone aandelen. Tot 1 januari 2026 kan nog een zogenaamd «soort-ab» kwalificeren. Er is sprake van een soort-ab als iemand 5% van de soort aandelen houdt. Deze aandelen kunnen slechts een zeer beperkt deel van het totale geplaatste kapitaal vertegenwoordigen, bijvoorbeeld 0,1%.

De leden van de fractie van de VVD lezen dat het in de praktijk regelmatig voorkomt dat een aandeelhouder een belang heeft van 100% van de gewone aandelen en dat een medeaandeelhouder houder is van 100% van bijvoorbeeld cumulatief preferente aandelen. Als de nominale waarde van de geplaatste gewone aandelen minder is dan 5% van het totale geplaatste kapitaal, zouden die gewone aandelen niet langer kwalificeren voor de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten. Volgens de leden van de fractie van de VVD is dit niet de bedoeling. Zij vragen het kabinet zich in te zetten dat bij de toets of er sprake is van een voldoende belang in het lichaam alleen zal worden gekeken naar het geplaatste aandelenkapitaal van de gewone aandeelhouders en niet naar niet-kwalificerende aandelen. Het kabinet kiest niet voor deze benadering, omdat het hecht aan een eenduidige afbakening van 5% van het geplaatste kapitaal. Dit komt de eenvoud ten goede en sluit aan bij het reguliere ab-begrip van artikel 4.6, eerste lid, onderdeel a, Wet IB 2001.

De leden van de fractie van het CDA lezen ten aanzien van deze maatregel dat een werkgroep van beleid en uitvoering onderzoek heeft gedaan of het wenselijk en mogelijk is om de BOR en DSR ab zodanig vorm te geven dat deze niet langer door elke ab-houder kunnen worden toegepast. Dat is volgens deze werkgroep inderdaad het geval. Dit betreft een onderdeel van het vervolgonderzoek dat is verricht in de eerste helft van 2023 dat als doel had de BOR en de DSR ab doelmatiger en beter uitvoerbaar te maken en minder aantrekkelijk te maken voor onbedoeld gebruik. Over de uitkomsten van dit vervolgonderzoek heeft het voormalige kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd in de brief van 29 juni 2023. Die brief bevat

ook de kabinetsvoornemens om acht maatregelen in de BOR en de DSR ab te treffen naar aanleiding van dit vervolgonderzoek. Daarbij is vermeld dat de wetstechnische uitwerking van de kabinetsvoornemens zou worden gespreid over het inmiddels tot wet verheven wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 en het pakket Belastingplan 2025. Deze leden vragen of bij dit onderzoek ook de sector is betrokken of gehoord. Bij de totstandkoming van het advies van de werkgroep is de sector niet geraadpleegd. Na het bekendmaken van de voorgenomen maatregelen door het vorige kabinet, zijn enkele gesprekken met de sector gevoerd. Ook heeft de sector gereageerd op de internetconsultatie (zie paragraaf 10 van het algemeen deel van de memorie en de resultaten van de internetconsultatie).

De leden van de fractie van de SGP vragen of er specifieke kenmerken zitten aan de ondernemingen voor wie de toegang tot de BOR en de DSR ab met dit voorstel wordt ingeperkt. De voorgestelde maatregel beperkt de toegang tot gewone aandelen met een minimumbelang van 5% van het geplaatste aandelenkapitaal van de vennootschap. Naar verwachting komen kleinere belangen vooral voor bij grotere bedrijven die al langere tijd bestaan; dit kunnen ook beursgenoteerde bedrijven of private equity bedrijven zijn. Kleinere belangen kunnen ook voorkomen bij bedrijven die hun werknemers de mogelijkheid geven aandelen te kopen. Kleinere bedrijven hebben in de regel een of enkele aandeelhouders die gewone aandelen houden met een belang van ten minste 5%. Bij grotere en oudere bedrijven kunnen de aandelen over meer personen verdeeld zijn en eventueel verwaterd zijn tot onder de 5%. Ook winstbewijzen komen bij grotere bedrijven vaker voor.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en de VVD vragen naar de stijging in de gemiddelde belastingdruk als gevolg van de voorgestelde beperking van de BOR en DSR ab tot reguliere aandelen met een belang van ten minste 5% van het totale geplaatste kapitaal. Het voorstel leidt binnen de inkomstenbelasting niet tot een stijging van de gemiddelde belastingdruk, omdat onder de DSR ab belastingheffing alleen kan worden uitgesteld, en niet worden afgesteld. Binnen de schenk- en erfbelasting stijgt de gemiddelde belastingdruk voor overdrachten van niet-reguliere aandelen wel, omdat deze niet langer kwalificeren voor de BOR. Tabel 1 toont voor een aantal voorbeeldbedragen de stijging in de gemiddelde belastingdruk in procentpunten. In de rekenvoorbeelden is verondersteld dat het niet-reguliere belang het enige vermogen is dat wordt geschonken of nagelaten.

Tabel 1. Wijziging gemiddelde belastingdruk binnen de schenk- en erfbelasting voor de overdracht van niet-reguliere aandelenbelangen in 2026

Voorbeeld-bedrag	Gemiddelde belastingdruk met BOR	Gemiddelde belastingdruk zonder BOR	Stijging gemiddelde belastingdruk
€ 250.000	0%	13,1%	13,1%
€ 500.000	0%	16,5%	16,5%
€ 1.000.000	0%	18,3%	18,3%
€ 1.500.000	0%	18,8%	18,8%
€ 2.000.000	0,5%	19,1%	18,6%
€ 3.000.000	1,8%	19,4%	17,6%
€ 4.000.000	2,6%	19,6%	16,9%

2.2. Versoepeling van de bezits- en de voortzettingseis in de BOR

De leden van de fractie van de VVD lezen dat er geen gevolgen zijn voor de voortzettingseis als indirect gehouden aandelen worden omgevormd in letteraandelen, zodat de holdings een eigen dividendpolitiek kunnen voeren. Zij vragen het kabinet te verduidelijken in welke situaties de gerechtigheid van de indirect ingehouden aandelen tot de onderneming niet wijzigt. Voor indirect gehouden belangen blijft gelden dat de holding waarvan de aandelen zijn verkregen niet op mag houden winst te genieten. Bij (gedeeltelijke) staking van de onderneming is sprake van ophouden winst te genieten, maar ook als door bijvoorbeeld een herstructurering of omvorming van de indirect gehouden aandelen de subjectieve gerechtigdheid tot de onderneming afneemt. Voor het bepalen van het belang tot de subjectieve onderneming is de hoogte van het geplaatste aandelenkapitaal van belang. De hoogte van de dividendreserves beïnvloedt de subjectieve gerechtigdheid niet.

De leden van de fractie van het CDA geven aan dat ze het eens zijn met de keuze van het kabinet voor de eerste optie, het respecteren van de uitkomsten van de zogenoemde 29 mei-arresten, maar vragen om meer inzicht in de complexiteit en uitvoerbaarheid van deze optie. De opties als genoemd in de memorie van toelichting waren: (1) de uitkomsten van de 29 mei-arresten respecteren, (2) bij fictie een 100% deelneming altijd aanmerken als een nieuwe onderneming of (3) bij fictie een 100%-deelneming altijd aanmerken als opgegaan in de bestaande onderneming. De keuze voor de eerste optie leidt ertoe dat bij verwerving van een onderneming binnen de bezitstermijn van een jaar (bij overlijden) of vijf jaren (ingeval van schenking) moet worden getoetst of deze is opgegaan in de bestaande onderneming of dat het als zelfstandige onderneming moet worden beschouwd. Indien sprake is van de uitbreiding van de bestaande onderneming dan geldt hiervoor geen afzonderlijke bezitstermijn, maar volgt het de bezitstermijn van de bestaande onderneming. Als sprake is van een zelfstandige onderneming, geldt hiervoor een zelfstandige bezitseis. Deze toets vindt plaats aan de hand van de regels in de Wet IB 2001 en de jurisprudentie hierover. De toetsing is complex, maar de Belastingdienst heeft ruime ervaring met het toepassen van deze regels. Deze zijn namelijk ook van belang voor bijvoorbeeld ondernemersfaciliteiten, zoals de stakingsaftrek en de stakingslijfrenteaf trek. Uit de jurisprudentie volgt tevens dat bij uitbreidingsinvesteringen in de vorm van een deelneming veelal sprake zal zijn van een zelfstandige onderneming, waarvoor een nieuwe bezitseis geldt. In uitzonderlijke situaties, zoals bij een onderneming waarbij de activiteiten bestaan uit projectontwikkeling, komt het voor dat aanschaf of oprichten van een nieuwe deelneming leidt tot uitbreiding van de bestaande onderneming.

In de toelichting lezen de leden van de fractie van het CDA dat het «uitgangspunt blijft dat als de juridische huls van de onderneming wijzigt, dit niet belemmerend hoeft uit te pakken voor het voldoen aan de bezitseis of voortzettingseis, mits de subjectieve gerechtigdheid tot de onderneming in het lichaam niet toeneemt (bezitseis), of afneemt (voortzettingseis)». Deze leden vragen of, als deze toch toeneemt onder de bezitseis, dan niet het oorspronkelijke percentage dat onder de BOR viel daar wel onder blijft vallen. En als het afneemt, of dan ook het resterende percentage onder de BOR blijft vallen. Bij een toename van de subjectieve gerechtigdheid tot de ongewijzigde onderneming blijft het oorspronkelijke percentage onder de BOR vallen en bij een afname het resterende percentage.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA zijn kritisch op het versoepelen van de bezits- en voortzettingseis in de BOR aangezien dit tot een verruiming van een ondoelmatige regeling leidt. Zij vragen om een reflectie hierop. Het versoepelen van de bezits- en voortzettingseis verbetert de werking van de BOR voor ondernemers die te maken hebben met bedrijfseconomische dynamiek. Met deze versoepelingen wordt de toepassing van de bezits- en voortzettingseis versimpeld. Wel is er enige verruiming van de BOR te verwachten door het inkorten van de voortzettingseis van vijf naar drie jaar. Op de algemene kritiek van deze leden ten aanzien van de BOR is hiervoor ingegaan.

De leden van de fractie van de VVD achten de uitkomsten van de 29 mei 2020-arresten ongewenst. Zij vragen of het kabinet het met de leden eens is dat het onwenselijk is om fiscaal een verschil te maken in de behandeling van overdrachten, zoals een activa/passiva-transactie en een aandelentransactie. Uit de 29 mei-arresten volgt dat wel een nieuwe bezitstermijn start als een onderneming wordt aangeschaft die bij de erflater of schenker een zelfstandige onderneming blijft, maar dat geen afzonderlijke bezitseis geldt voor gevallen waarin de verwerving op het tijdstip van schenking of overlijden is opgegaan in de bestaande onderneming. Die toets van «opgaan in» geldt zowel bij een activa/passiva-transactie als bij de verwerving van een (indirect) aandelenbelang. Van de door de fractie van de VVD veronderstelde verschillende behandeling is dus geen sprake. Wel volgt uit de jurisprudentie dat bij verwerving van een (indirect) aandelenbelang niet snel sprake zal zijn van «opgaan in» en dus veelal sprake zal zijn van een zelfstandige onderneming, waarvoor een nieuwe bezitseis geldt. Dit verschil acht het kabinet niet ongewenst, mede omdat hierdoor het huidige ondernemingsbegrip in de IB wordt gevolgd.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het kabinet gaat doen aan het starten van een nieuwe bezitstermijn bij uitbreiding van een aandelenbelang. Bij het uitbreiden van een aandelenbelang in een onderneming start onder de huidige wetgeving voor die uitbreiding een nieuwe bezitstermijn. Dit wetsvoorstel maakt daarin geen wijziging. Door de aanvang van een nieuwe bezitstermijn wordt oneigenlijk gebruik van de BOR verminderd. Als er voor het uitgebreide belang geen nieuwe bezitstermijn zou starten, zou kort voor de schenking of vererving via aankoop van aandelen spaargeld kunnen worden omgezet in voor de BOR kwalificerende aandelen.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de verkorting van de voortzettingperiode niet geldt voor verkrijgingen die zich eerder hebben voorgedaan. Het kabinet heeft ervoor gekozen om alle voorgestelde aanscherpingen en versoepelingen alleen te laten gelden voor toekomstige bedrijfsopvolgingen. Betrokkenen weten dan voorafgaand aan de bedrijfsopvolging waar ze aan toe zijn. Dit past ook binnen de systematiek van de wet- en regelgeving voor de BOR en de DSR ab, namelijk dat de wet- en regelgeving voor de BOR en de DSR ab gelden zoals die luiden op het moment van schenking of vererving van de onderneming. Als versoepelingen wel met terugwerkende kracht zouden gelden, maar de aanscherpingen niet, wordt de systematiek onevenwichtig en ontstaan er onzekerheden. Bovendien zou dit budgettaire consequenties hebben. Wel heeft het kabinet ervoor gekozen om de verkorting van de voortzettingperiode al in te laten gaan voor bedrijfsopvolgingen vanaf 1 januari 2025, terwijl de andere voorgestelde maatregelen per 1 januari 2026 in werking treden.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de versoepeling van de bezits- en voortzettingseis zich verhoudt tot het voornemen om de BOR te versoberen. De doelen van de nu voorgestelde maatregelen (alsmede in de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024) zijn om de fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten eenvoudiger, gericht en beter uitvoerbaar te maken en daarnaast oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Ook wordt de doelmatigheid verbeterd. Jaarlijks maken zo'n 2000 mensen gebruik van de BOR. Naar verwachting zal een substantieel deel van hen zijn geholpen met de versoepeling van de bezits- en voortzettingseis.

De leden van de fractie van D66 vragen naar het aantal belastingplichtigen dat profijt heeft van de voorgestelde versoepeling van de bezits- en voortzettingseisen binnen de BOR. De bezits- en voortzettingseisen blijven soepel door de uitkomsten van de 29 mei-arresten van de HR te respecteren en worden soepeler door een aantal type herstructureringen binnen de bezits- en voortzettingstermijn te vergemakkelijken. Naar inschatting van BOR-specialisten binnen de Belastingdienst zien deze versoepelingen op een beperkt deel van de BOR-gebruikers. Verder bestaat de versoepeling uit het inkorten van de voortzettingstermijn van vijf naar drie jaar. Hiervan profiteren in principe alle verkrijgers van BOR-schenken en erfenissen. Voor een deel zal de termijn momenteel echter niet als knellend worden ervaren. De omvang van dit deel is onbekend.

De leden van het CDA vinden het goed dat de bezits- en voortzettingseis worden aangepast en begrijpen dan ook de keuze om niet het voorstel van de stakeholders te volgen.

De leden van de fractie van de SGP zijn voorstander van de verkorting van de voortzettingstermijn naar drie jaar.

De leden van de fractie van de SGP en de ChristenUnie vragen waarom het kabinet het risico op onbedoeld gebruik bij verkorting van de bezitseis zo groot acht in het licht van de verkorting van de voortzettingseis. De leden van de fractie van NSC vragen het kabinet ook naar de motivering. Dit heeft te maken met het feit dat schenkingen (bezitseis 5 jaren) gepland kunnen worden en overlijdens (bezitseis 1 jaar) in bepaalde situaties voorzien kunnen worden. Een kortere bezitseis maakt het mogelijk om relatief kort voor schenking of overlijden niet-ondernemingsvermogen om fiscale redenen om te zetten in ondernemingsvermogen. Naarmate de bezitseis langer is, nemen die mogelijkheden af en neemt het financiële risico daarvan toe, waardoor er bij een langere bezitseis vaker sprake zal zijn van een reële bedrijfsopvolging. De verkorting van de voortzettingstermijn ziet daarentegen op het vergroten van de flexibiliteit in de bedrijfsvoering door de opvolger en het wegnemen van knelpunten op dat vlak door herstructureringen. Naar verwachting zorgt de verkorting van vijf jaar naar drie jaar voor een relatief beperkte toename in oneigenlijk gebruik. De BOR is niet bedoeld voor de koop van (aandelen in) een onderneming (direct) gevolgd door een schenking of vererving van die (aandelen in de) onderneming en eventueel verkoop van (aandelen in) de onderneming daarna. De huidige gecombineerde bezits- en voortzettingstermijn van in totaal 10 jaar (vanaf 2025 8 jaar) voor schenkingen en 6 jaar (vanaf 2025 4 jaar) voor erfenissen bemoeilijkt dergelijk onbedoeld gebruik. Door het inkorten van de voortzettingstermijn zal een deel van het potentieel aan onbedoelde gebruikers, die de constructie eerder te risicovol vonden, de constructie nu wel opzoeken. De structurele budgettaire derving van de toename in het onbedoeld gebruik is gesimuleerd en geschat op € 8 miljoen.

2.3. Onbedoeld gebruik BOR op (zeer) hoge leeftijd

De leden van de fractie van de PVV vragen naar hoe vaak het voorkomt dat een onderneming op hoge(re) leeftijd wordt overgedragen. Tabel 2 splitst het aantal bedrijfsoverdrachten onder de bedrijfsopvolgingsregeling in 2020 uit naar de leeftijd van de schenker of erflater op het moment van de bedrijfsoverdracht.

Tabel 2. Leeftijd schenker of erflater op het moment van schenking of vererving van ondernemingsvermogen onder de bedrijfsopvolgingsregeling in 2020

Leeftijd	Aantal	Aantal als percentage van het totaal
50 jaar of jonger	72	4%
51–55 jaar	103	6%
56–60 jaar	209	12%
61–65 jaar	329	18%
66–70 jaar	391	22%
71–75 jaar	272	15%
76–80 jaar	214	12%
81–85 jaar	124	7%
86–90 jaar	55	3%
91– en ouder	34	2%
Totaal	1.803	

Ook vragen de leden van de fractie van de PVV of het kabinet kan aangeven welke – juridische – argumenten het heeft om dit onderscheid op basis van leeftijd te rechtvaardigen en daarbij specifiek de eigen stelling onderbouwen dat: «Leeftijd is niet bij voorbaat een verdacht criterium voor onderscheid.» Ook de leden van de fractie van de SGP vragen of het kabinet explicieter kan ingaan op de rechtsongelijkheid die door het leeftijdscriterium optreedt.

Het antwoord op deze vragen is dat in het algemeen het onderscheid maken naar leeftijd leidt tot een ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Dat is niet per definitie ontoelaatbaar. Dit is toelaatbaar indien voor die ongelijke behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. In veel regelgeving wordt een onderscheid naar leeftijd gemaakt. Een voorbeeld is de leeftijd waarop sprake is van meerderjarigheid of waarop de AOW-gerechtigdheid ontstaat. Naar het oordeel van het kabinet is er een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het afhankelijk maken van de bezitstermijn bij de BOR van de leeftijd. Er is namelijk naar de mening van het kabinet sprake van een legitieme doelstelling van overheidsbeleid, namelijk het tegengaan van onbedoeld gebruik van de BOR. Het is aannemelijk dat deze vorm van onbedoeld gebruik, zoals in het algemeen deel van de memorie is toegelicht, met name voorkomt bij oudere vermogenden. Het kabinet heeft niet gekozen voor een absolute leeftijdsgrens waardoor de toegang tot de BOR niet zou openstaan voor bijvoorbeeld ondernemers die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt of voor ondernemers die de leeftijd van 80 jaar hebben bereikt. Bij zo'n grens is de ongelijke behandeling wellicht niet meer als proportioneel te kwalificeren. Daarom heeft het kabinet gekozen voor een verlengde bezitstermijn, hetgeen ook met zich meebrengt dat oudere ondernemers die al lange tijd een onderneming drijven in de meeste gevallen voldoen aan de verlengde bezitstermijn. Het kabinet is

ervan overtuigd dat door de gekozen vormgeving en maatvoering voor de leeftijdsgrens sprake is van een keuze van de fiscale wetgever waarvan niet kan worden gezegd dat zij evident van elke redelijke grond is ontbloot. Naar de mening van het kabinet wordt de aan de wetgever toekomende ruime beoordelingsvrijheid dan ook niet overschreden.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen naar hoe vaak zogeheten «rollatorinvesteringen» momenteel voorkomen, en in welke mate zij afnemen door het wetsvoorstel. Bij zogeheten «rollatorinvesteringen» vormen vermogenden op (zeer) hoge leeftijd hun niet-ondernemingsvermogen om naar ondernemingsvermogen door een onderneming te starten of een (deel van een) onderneming te kopen, met het oogpunt om hun vermogen fiscaal gunstig te kunnen schenken of nalaten. Het is niet duidelijk hoe vaak dergelijke constructies worden opgezet, omdat er in de beschikbare aangiftegegevens geen onderscheid kan worden gemaakt tussen constructiegevallen en gevallen waarbij er sprake is van reëel ondernemerschap. Naarmate de leeftijd van de startende ondernemer hoger ligt is het des te aannemelijker dat er sprake is van construerend gedrag. Ten behoeve van het wetsvoorstel is de leeftijd van startende IB-ondernemers in kaart gebracht. Die gegevens zijn opgenomen in de grafiek en in de tabel in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting op onderhavig wetsvoorstel. De verlenging van de bezitstermijn voor een erflater of schenker die de AOW-gerechtigde leeftijd ruimschoots heeft bereikt leidt ertoe dat vermogenden die via «rollatorinvesteringen» schenk- of erfbelasting willen ontwijken het kunstmatig gecreëerde ondernemingsvermogen langer moeten bezitten alvorens dit met toepassing van de BOR kan worden geschonken of nagelaten. Dit zal in de praktijk de opzet van «rollatorinvesteringen» bemoeilijken en leiden tot een afname ervan.

De leden van de fractie van de VVD geven aan het tegengaan van onbedoeld gebruik van de BOR te onderschrijven en vragen waarom specifiek voor het verlengen van de bezitstermijn met zes maanden per jaar is gekozen, en niet met bijvoorbeeld drie maanden. De leden van de fractie van de SGP vragen eveneens waarom is gekozen voor een verlenging met 6 maanden per jaar en of een verlenging met 3 maanden per jaar de onbedoelde effecten ook al niet verminderen. De maatregel is gekoppeld aan de AOW-gerechtigde leeftijd die wordt aangepast aan de levensverwachting. Zo bedraagt deze leeftijd tot en met 2027 67 jaar, voor 2028 en 2029 is deze vastgesteld op 67 jaar en drie maanden. Voor de jaren daarna kan de AOW-gerechtigde leeftijd wijzigen. Vervolgens houdt de maatregel er rekening mee dat niet alle ondernemers hun leven lang de onderneming hebben gehad maar soms starten rond hun AOW-gerechtigde leeftijd. De maatregel heeft dan ook geen effect op personen die binnen twee jaar na het bereiken van de AOW-leeftijd een onderneming starten. Bij ondernemingen die op latere leeftijd worden gestart, neemt de kans dat het om ondernemerschap gaat waarvoor de BOR bedoeld is, snel af en neemt de kans toe dat niet-ondernemingsvermogen met het oog op toekomstige schenking of vererving om fiscale redenen wordt omgezet in ondernemingsvermogen. Door te kiezen voor 6 maanden per jaar, neemt het risico dat een dergelijke investering niet tot fiscaal voordeel leidt snel toe naarmate die investering op latere leeftijd wordt gedaan. Bij drie maanden per jaar is het effect van de maatregel kleiner.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de voorgestelde aanpassingen niet te ver gaan. Zij geven het voorbeeld van iemand die op 75-jarige leeftijd een onderneming start en deze na 8 jaar wil schenken. Ze vragen of het klopt dat dan geen gebruikgemaakt kan worden van de BOR.

Dat klopt. Bij de start van een onderneming na 75-jarige leeftijd wordt het door de maatregel inderdaad een stuk lastiger om nog gebruik kunnen te maken van de BOR bij schenking. Dat is ook de bedoeling. Op zeer hoge leeftijd wordt het naarmate de leeftijd toeneemt steeds minder goed denkbaar dat een onderneming gestart wordt waarvoor de BOR bedoeld is. Met andere woorden, in een dergelijk geval wordt de BOR niet toegepast om te voorkomen dat de continuïteit van een bestaande onderneming in gevaar komt, maar wordt om de BOR te kunnen toepassen niet-ondernemingsvermogen omgezet in ondernemingsvermogen. Daarbij gaat het in de regel om passief vermogensbeheer in plaats van om actief ondernemerschap. Een voorbeeld hiervan is de situatie dat een vader die op hoge leeftijd van zijn spaargeld een aandelenbelang van minimaal 5% koopt in de onderneming van zijn zoon. Een ander voorbeeld is een oom die op hoge leeftijd met ingebracht kapitaal passief gaat deelnemen aan de IB-onderneming van zijn neef.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat als een verlengde bezitstermijn van toepassing zou zijn, dat dit dan in familiebedrijven met veel dochterondernemingen zou kunnen leiden tot nadelen zoals een fiscale belemmering voor de inrichting van een gezonde juridische en organisatiestructuur. Zij vragen of de gevolgen van deze verlengde bezitstermijn al zijn uitgewerkt en op welke manier deze worden onderhouden. Tegelijk met de voorgestelde datum van inwerkingtreding van deze maatregel, treden de versoepelingen in de bezitseis in werking. Die versoepelingen maken het mogelijk/eenvoudiger/gemakkelijker om de organisatiestructuur naar wens in te richten zonder dat een nieuwe bezitstermijn gaat lopen.

De leden van de fractie van de PVV vragen op welke manier de voorgestelde maatregel – en rekenformule – leidt tot een duidelijker en eenvoudiger belastingstelsel. Oneigenlijk gebruik bestrijden en vereenvoudiging gaan lastig samen. De complexiteit van de maatregel moet echter niet overschat worden. In het jaar van schenking of vererving is de leeftijd van de schenker of erflater bepalend voor de minimale bezitstermijn. De Belastingdienst zal duidelijk toelichten (bijvoorbeeld in een tabel) hoe lang de minimale bezitstermijn is, gegeven de leeftijd en of het een schenker of erflater betreft.

De leden van de fractie van D66 geven aan blij te zijn met het tegengaan van de constructie waarbij op hoge leeftijd niet-ondernemingsvermogen om fiscale redenen wordt omgezet in ondernemingsvermogen, maar vragen zich wel af of het klopt dat tegen de baby-bv geen actie ondernomen wordt. Zij vragen of het kabinet van plan is hier actie tegen te ondernemen. Vanaf 1 januari 2025 geldt voor toepassing van de BOR en de DSR ab dat de verkrijger minimaal 21 jaar oud moet zijn. Hoewel die maatregel niet specifiek genomen is tegen de baby-bv, maakt die maatregel de baby-bv in bepaalde situaties wel minder aantrekkelijk. Het via de fiscaliteit gericht aanpakken van de baby-bv is ingewikkeld. Kenmerkend voor de baby-bv is dat vermogen in een bv wordt opgebouwd door een jong persoon door en met arbeid en/of het kapitaal van een ander persoon (veelal de ouders). Dit is in feite hoe een groot deel van alle ondernemingen werkt. Via kapitaal en arbeid, deels van anderen, worden winsten gegenereerd en daarmee wordt door de aandeelhouder een vermogenstoename gerealiseerd. Een fiscale aanpak van baby-bv's zou betekenen dat op de een of andere manier een hogere of een extra belasting wordt geheven op de vermogenstoename van bv's waarvan de aandeelhouder een bepaalde leeftijd nog niet heeft bereikt, maar dat die belasting niet wordt geheven als de aandeelhouder ouder is, ook al verrichten de ouders van die oudere aandeelhouder ook werkzaamheden voor die bv.

2.4. Tegengaan onbedoeld gebruik door bedrijfsopvolgingscarrousel

De leden van de fractie van het CDA merken op dat de maatregel ziet op situaties dat iemand die de onderneming onder de BOR overdraagt, deze niet weer met opnieuw toepassing van de BOR terug overgedragen mag krijgen. Deze leden vragen of het klopt dat hier in feite geen sprake is van dubbel-BOR, en of er geen gerechtvaardigde situaties zijn waarin iemand de onderneming weer terug verkrijgt. Ook vragen deze leden te reageren op het voorstel van de NOB om de antimisbruikmaatregel te beperken tot situaties waarin herhaaldelijk gebruik wordt gemaakt van de BOR. De leden van de fractie van de PVV geven aan dat het kabinet erkent dat er situaties denkbaar zijn waarbij belastingbesparing niet het motief is. Zij vragen hoe het kabinet gaat controleren dat het ook de bedoeling van de betrokkenen was om spaargeld onbelast over te dragen. De leden van de fractie van de VVD geven aan de maatregel te onderschrijven, maar vragen het kabinet wel aan te geven waarom niet is gekozen voor het toestaan van een tegenbewijsregeling. Zij vragen voorts of er situaties mogelijk zijn waarin toepassing van de antimisbruikbepaling tot onredelijke gevolgen kan leiden. De BOR-carrousel is een vorm van onbedoeld gebruik van de BOR. In eenvoudige vorm is het dubbel-BOR waarvoor het lid Omtzigt de aandacht heeft gevraagd met een motie. Een voorbeeld van dubbel-BOR is een ouder die met toepassing BOR de onderneming schenkt aan zijn kinderen. Na vijf jaar (na het voorstel tot inkorting van de voortzettingstermijn wordt dit drie jaar) koopt de ouder de onderneming terug van de kinderen, de kinderen ontvangen (spaar)geld van de ouder. Met toepassing van de BOR kan de onderneming in geval van overlijden na één jaar en bij schenking na vijf jaar weer geschonken worden aan de kinderen. Met een minimale heffing aan schenk- dan wel erfbelasting wordt het ondernemingsvermogen als het ware twee keer geschonken aan de kinderen. Het ondernemingsvermogen wordt hierbij oneigenlijk gebruikt om een (nagenoeg) onbelaste vermogensoverdracht van (spaar)geld binnen de familie te realiseren. De formele vereisten laten deze opvolgingscarrousel toe. Hier is sprake van oneigenlijk gebruik van de faciliteit.

Het klopt dat de maatregel ook van kracht is als de BOR niet twee keer wordt toegepast. Het fiscale voordeel in deze constructie wordt bereikt doordat met de verkoop van de onderneming (spaar)geld overgaat naar de verkoper (vaak het kind) en de verkoper de onderneming later via de BOR weer verkrijgt. De verkoper heeft de onderneming weer terug, maar heeft per saldo ook onbelast of laag belast (spaar)geld ontvangen. Er zijn gerechtvaardigde situaties te bedenken waarin iemand de onderneming weer terugkrijgt na eerdere verkoop. Dat laat onverlet dat er in die gerechtvaardigde situaties per saldo onbelast of laag belast (spaar)geld is overgegaan naar de verkoper. Dat vindt het kabinet niet wenselijk, ongeacht of belastingbesparing het doel was van de handelingen. Daarom geldt de maatregel ook als belastingbesparing niet het motief was. Er wordt dus ook niet gecontroleerd of het de bedoeling van betrokkenen was om spaargeld onbelast over te dragen en er wordt dus ook niet voorzien in een tegenbewijsregeling. Door de voorgestelde antimisbruikbepaling is bij de latere verkrijging de BOR niet van toepassing tot het bedrag van de eerdere verkoopsom. Daardoor wordt materieel gezien indirect alsnog erf- of schenkbelasting geheven over het verkregen (spaar)geld. Daarnaast zou een tegenbewijsregeling voor extra uitvoeringslasten bij de Belastingdienst zorgen. De Belastingdienst zou dan namelijk moeten toetsen of er geen sprake is van fiscale motieven. Aangezien dit extreem lastig is, zou dit de uitvoerbaarheid van de regeling niet ten goede komen.

De leden van de fractie van de PVV vragen hoe het kabinet gaat afbakenen of en wanneer er nog sprake is van dezelfde verkochte onderneming, bijvoorbeeld in geval van splitsing, juridische entiteit of veranderende werkzaamheden. Het kabinet stelt voor om bij de aanpak van de constructie niet te toetsen of er nog sprake is van dezelfde onderneming. Er zijn tal van situaties denkbaar waarbij de verkochte onderneming niet meer dezelfde onderneming is als de later verkregen onderneming. De leden van de fractie van de PVV noemen een aantal van die situaties waarbij dit het geval kan zijn. In de artikelsgewijze toelichting op het wetsvoorstel zijn nog meer situaties opgenomen. De maatregel is al van toepassing als het verkregen ondernemingsvermogen ten minste in belangrijke mate, rechtens dan wel in feite, direct of indirect, een voortzetting vormt van, of voortkomt uit het verkochte ondernemingsvermogen. Hiermee wordt voorkomen dat de maatregel eenvoudig ontlopen kan worden.

De leden van de fractie van de PVV vragen een overzicht te verstrekken waarin sprake is geweest van dubbel-BOR en binnen welke termijn na eerste verkoop dit doorgaans plaatsvindt. Binnen de Belastingdienst wordt het gebruik van de dubbel-BOR niet bijgehouden. Het is immers geen relevant criterium voor handhaving. Een dergelijk overzicht bestaat dus niet. Binnen de Belastingdienst bestaat het beeld dat de dubbel-BOR-constructie slechts in beperkte mate wordt toegepast.

De leden van de fractie van de PVV vragen waarom het kabinet heeft gekozen voor de ruime reikwijdte van: «enig eerder moment in bezit is geweest van de verkrijger» en niet voor een bepaalde looptijd, zoals nu ook geldt bij de voortzettingseis. Een minimale looptijd zou het eenvoudiger maken de constructie toe te passen. Zo lang de minimale looptijd nog niet bereikt is, kan de onderneming verkocht worden en later weer met toepassing van de BOR verkregen worden. Er is dan per saldo spaargeld onbelast of laag belast overgegaan naar de verkrijger. De minimale looptijd van de voortzettingseis heeft juist als doel te waarborgen dat sprake is van een reële bedrijfsopvolging.

De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet te reflecteren op de situatie die SRA onder de aandacht brengt, bij overlijden van een kind. Zij vragen of het opzetten van constructies bij voorziene overlijdens niet al wordt ingeperkt door de bestaande bezitstermijn. Dat is inderdaad het geval. Als het kind naar verwachting binnen de bezitstermijn van een jaar overlijdt, heeft de constructie geen nut. De voorgestelde antimisbruikbepaling geldt in dat geval ook niet. Als het kind nog langer dan een jaar te leven heeft, heeft de constructie wel nut. De voorgestelde antimisbruikbepaling voorkomt dat de constructie in dat geval werkt.

De leden van de fractie van het CDA vinden het goed dat antimisbruikmaatregelen worden voorgesteld om onbedoeld gebruik van de BOR te voorkomen. Ten aanzien van de bedrijfsopvolgingscarrousel maatregel lezen zij dat deze van toepassing is als de verkregen onderneming op de een of andere manier een voortzetting is van de verkochte onderneming. Deze leden lezen in de uitvoeringstoets geen significante gevolgen voor de uitvoering. Deze leden vragen of het voor de Belastingdienst niet complex is dit te beoordelen en handhaven. Brancheverenigingen van belastingadviseurs hebben aangegeven zich er niet in te herkennen dat de constructie geadviseerd wordt. Adviseurs die dat tot op heden toch doen, zullen daar naar verwachting mee stoppen. De constructie komt momenteel weinig voor en zal naar verwachting na de inwerkingtreding van de antimisbruikwetgeving nog minder voorkomen. Dat is de reden dat in de uitvoeringstoets geen significante gevolgen voor de uitvoering door de Belastingdienst worden verwacht. De maatregelen die beogen

oneigenlijk gebruik tegen te gaan introduceren nieuwe uitzonderingen, ten gevolge waarvan de complexiteit van de faciliteiten toeneemt. Dit leidt niet tot wijziging in de handhaafbaarheid, omdat ze kunnen worden ingepast in de wijze waarop de Belastingdienst toezicht inricht en houdt.

2.5. Wijziging inwerkingtredingsdatum verruiming verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen

Waar hierna wordt gesproken over de twee maatregelen wordt bedoeld op verruiming verwateringsregeling voor de BOR en DSR ab en toegang voor kleine familiebelangen tot de BOR op grond van amendement 36 421, nr. 11.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de vragen over staatssteun en goedkeuring, gelijkheid en uitvoering.

De leden van de fractie van de PVV vragen waarom er geen uitvoering wordt gegeven aan de versoepeling in amendement 11 bij het Belastingplan 2024. Amendement 11 bevat verscheidene versoepelingen, die per 1 januari 2025 in werking zouden treden, namelijk dat de vrijstelling goingconcernwaarde van de BOR boven de goingconcernwaarde van € 1,5 miljoen niet wordt verlaagd van 83% naar 70%, maar naar 75% en de verruiming verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen. Deze versoepelingen zijn gedekt door verlaging van de vrijstelling groen beleggen naar € 30.000.

Voorgesteld wordt enkel de verruiming van de verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen in werking te laten treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De reden hiervoor is dat deze maatregelen naar verwachting leiden tot ongeoorloofde staatssteun. De andere maatregelen treden in werking per 1 januari 2025.

Tevens vragen de leden van de fractie van de PVV een reactie van het kabinet op het advies van NautaDutilh dat verruiming van de verwateringsregeling voorziet in een ogenschijnlijk objectief criterium, maar de verwachting, [...] dat het de facto met name van toepassing zal zijn bij bedrijfsoverdracht binnen een familiebedrijf. Het kabinet erkent dat een verwachting nog geen realiteit is maar wijst erop dat de verwachting is gerechtvaardigd door het stuk tussen haken. De gehele passage in het advies luidt als volgt: *«Het Amendement breidt de toegang tot de DSR ab in de Wet IB 2001 en tot de BOR in de Successiewet 1956 uit naar belangen van minder dan 0,5%, waarbij nog steeds de voorwaarde geldt dat het kleine belang eerst onderdeel was van een aanmerkelijk belang, wat gehouden werd door de rechtsvoorganger van een erflater of schenker en verwatering uitsluitend heeft plaatsgevonden door vererving, overgang krachtens het huwelijksvermogensrecht of schenking. Bijkomende voorwaarde is echter ook dat de DSR ab of BOR slechts geldt voor belangen onder de 0,5% wanneer de verkrijger een bloedverwant in de neergaande lijn is van één van de rechtsvoorgangers waar het belang nog een aanmerkelijk belang was. Hoewel de verruiming van de verwateringsregeling voorziet in een ogenschijnlijk objectief criterium, is de verwachting, gelet op de specifieke kenmerken van de fiscale regeling en het criterium, dat het de facto met name van toepassing zal zijn bij bedrijfsoverdracht binnen een familiebedrijf.»*.

Voorts vragen de leden van de fractie van de PVV of het kabinet erkent dat de indirecte toepassing van de BOR en de DSR ab is om bedrijven op enigerlei wijze over te dragen aan naasten dan wel familieleden om zo de onderneming voort te zetten. De BOR en de DSR ab kennen algemene toepassing en zijn opengesteld voor iedereen bij overdracht van een onderneming door een erflater of schenker. Daarbij wordt niet een

voorwaarde in de wet- en regelgeving gesteld dat het moet gaan om overdracht van een onderneming aan een naaste of familieleden. Dat neemt niet weg dat het in de praktijk vaak wel gaat om overdracht van de onderneming aan een partner of kind maar dat hoeft dus niet het geval te zijn. Het kan ook gaan om bijvoorbeeld overdracht van de onderneming aan een werknemer (geen familielid).

De leden van de fractie van de BBB vragen gelet op het feit dat de Europese Commissie sinds 1996 fiscale overdrachtsregelingen voor familiebedrijven aanmoedigt waarom het kabinet de recente correctie van de BOR alsnog voorlegt aan de Europese Commissie, terwijl dit mogelijk onnodige vertraging oplevert. Ook de leden van de fractie van de SGP vragen waarom het kabinet hiertoe heeft besloten. Het antwoord op deze vraag van deze fracties is dat er zowel een interne analyse heeft plaatsgevonden als een externe analyse (door NautaDutilh) op ongeoorloofde staatssteun bij verruiming verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen. Uit deze analyses blijkt dat er sprake is van een risico op ongeoorloofde staatssteun. Het referentiestelsel als zodanig (het algemene stelsel van de Successiewet 1956 en de Wet IB 2001), is generiek opgesteld. De BOR en de DSR ab kennen algemene toepassing terwijl de twee maatregelen enkel zien op familiebedrijven. Hoewel de Europese Commissie sinds 1996 fiscale overdrachtsregelingen voor familiebedrijven aanmoedigt, dienen hierbij wel de algemene bepalingen van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), zoals die voor staatssteun, te worden gerespecteerd. Nederland zou in strijd handelen met het Verdrag (VWEU) indien deze twee maatregelen per 1 januari 2025 zonder goedkeuring van de Europese Commissie in werking zouden treden. De enige mogelijkheid tot inwerkingtreding is indien de Europese Commissie een verzoek tot goedkeuring inwilligt.

De leden van de fractie van de BBB vragen waarom deze twee maatregelen alsnog wordt voorgelegd aan de Europese Commissie aangezien diverse experts hebben aangegeven dat er geen sprake zou zijn van staatssteun, omdat andere lidstaten vergelijkbare regelingen kennen. De leden van de fractie van de SGP hebben een vergelijkbare vraag, namelijk of er geen andere lidstaten met een vergelijkbare regeling zijn. Het antwoord op de vragen van deze fracties is dat er zowel een interne analyse heeft plaatsgevonden als een externe analyse (door NautaDutilh) op ongeoorloofde staatssteun. Uit deze analyses blijkt dat er naar verwachting sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Het referentiestelsel als zodanig (het algemene stelsel van de Successiewet 1956 en de Wet IB 2001), is generiek opgesteld. De BOR en de DSR ab kennen algemene toepassing. Verruiming verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen daarentegen zijn selectief, namelijk voor een specifieke groep van ondernemingen, te weten familiebedrijven. Familiebedrijven zijn echter niet feitelijk en juridisch te onderscheiden van de ondernemingen die geen toegang tot deze maatregelen hebben. Daarvoor is geen goede rechtvaardigingsgrond te vinden in het licht van de doelen van deze regelingen en evenmin in de aard en opzet van het stelsel. Dit is toegelicht in de brief van 16 mei 2024 en bijlage 1 bij die brief.³

Inderdaad kennen andere lidstaten vergelijkbare regelingen maar voor de vraag of sprake is van (ongeoorloofde) staatssteun is uitsluitend relevant het referentiestelsel in de lidstaat zelf en vervolgens de vraag of voor afwijking van dat referentiestelsel een dragende rechtvaardigheidsgrond bestaat. Een gesimplificeerd voorbeeld ter illustratie:

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 421, nr. 12.

- In een bepaalde lidstaat zijn alle ondernemingen onderworpen aan belasting X. Dit is een generieke maatregel en daarmee in dit voorbeeld het referentiestelsel.
- Als een bepaalde groep ondernemingen in die lidstaat van belasting X is uitgezonderd, is er sprake van een afwijking van het referentiestelsel.
- Dit is selectief (en leidt dus mogelijk tot ongeoorloofde staatssteun) indien de groep ondernemingen die is vrijgesteld niet feitelijk en juridisch te onderscheiden is van de ondernemingen die niet zijn vrijgesteld.
- Indien selectiviteit is vastgesteld, en aan de andere voorwaarden is voldaan – een onderneming (I) die uit staatsmiddelen (II) een voordeel verkrijgt (III) dat kan leiden tot verstoring van de mededinging op de interne markt (IV) en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer (V) – is er dus sprake van staatssteun.
- Als staatssteun is vastgesteld, kan alleen nog eventueel een rechtvaardigingsgrond worden onderbouwd in het licht van het doel van het belastingstelsel en de aard en opzet van de regeling, bijvoorbeeld het voorkomen van dubbele belasting. Indien de selectiviteit wordt gerechtvaardigd door de aard en opzet van het stelsel, is de maatregel niet selectief en dus is er geen sprake van staatssteun.

Ik ben bereid om – de leden van de fractie van de BBB vragen dit – desgewenst het verzoek aan de Europese Commissie uit te stellen tot er nader overleg is geweest met betrokken stakeholders en meer inzicht is verkregen in soortgelijke regelingen. Wel merk ik op dat dit, zoals hiervoor is toegelicht, geen verschil maakt voor de staatssteunanalyse en dus evenmin voor het oordeel van de Europese Commissie.

De leden van de fractie van de PVV vragen wanneer ik voornemens ben de verruiming van de verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen aan de Europese Commissie voor te leggen ter goedkeuring. De leden van de fractie van het CDA vinden het goed dat het staatssteunvraagstuk op Europees niveau wordt voorgelegd en vragen of het kabinet dit op informele of formele wijze wil voorleggen en wat het tijdspad ten aanzien hiervan is. De leden van de fractie van de SGP vragen wanneer het kabinet uitsluitel van de Europese Commissie verwacht. Het lijkt verstandig, dit in reactie op deze vragen, eerst contact te zoeken met de Europese Commissie of de maatregelen door de Europese Commissie als staatssteun beschouwd worden en als dat het geval is, of er een kans op goedkeuring bestaat. Zo'n traject heeft als nadeel dat daarover noch door de Europese Commissie noch door de lidstaat mededelingen kunnen worden gedaan. Vervolgens kan worden besloten om een formeel aanmeldingstraject ter goedkeuring te starten. Een formeel traject kan enige tijd in beslag nemen. Het KB kan dan geslagen worden nadat de Europese Commissie de goedkeuring heeft gegeven. Alles bij elkaar is dit een proces dat zorgvuldig moet worden bewandeld en dat ook niet per 1 januari 2025 zal zijn afgerond.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of het waarschijnlijk is dat de Europese Commissie haar goedkeuring geeft. Zij verwijzen naar het juridisch advies. Uit het juridisch advies dat is opgenomen in de brief van 16 mei 2024 blijkt dat er naar verwachting sprake is van ongeoorloofde staatssteun bij deze twee maatregelen. De Europese Commissie heeft de exclusieve bevoegdheid te oordelen of er sprake is van staatssteun. Het kabinet is gelet op het juridische advies niet optimistisch over de waarschijnlijkheid van goedkeuring.

Zoals is toegelicht in de brief van 16 mei 2024 en bijlage 1 bij die brief, is uit zowel interne als externe (NautaDutilh) staatssteunanalyse gebleken dat bij de huidige maatregelen staatssteunaspecten worden gesignaleerd. Bovendien lijkt hiervoor geen rechtvaardiging te geven in het licht van het doel van het stelsel of de aard en opzet van de maatregel. Over het oordeel van de Europese Commissie is echter geen voorspelling te doen.

Voorts vragen deze leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wat de invoeringsdatum wordt als wel goedkeuring gegeven wordt, en wat dan de budgettaire consequenties en gevolgen voor de uitvoering zijn. Indien er wel goedkeuring door de Europese Commissie gegeven zou worden, zou de invoeringsdatum vermoedelijk per 1 januari van het eerstkomende jaar zijn, ook omdat het amendement enkele wetstechnische gebreken kent die dan nog moeten worden hersteld. In beginsel zijn er geen budgettaire consequenties aangezien de verruiming van de verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen is gedekt in amendement 11. De gevolgen voor de uitvoering zijn beschreven in de uitvoeringstoets van amendement 11 met als eindoordeel dat alleen indien alle in de toets genoemde beperkingen in de handhaving en fraudebestendigheid en risico's worden geaccepteerd, deze twee maatregelen in het amendement uitvoerbaar zijn. Uit de uitvoeringstoets blijkt dat deze maatregelen de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de BOR (en de DSR ab) ingrijpend verslechteren en bovendien een groot risico op procesverstoringen in de uitvoering introduceren.

De leden van de fractie van D66 vragen het kabinet toe te lichten waarom nog niet definitief is besloten van deze twee maatregelen af te zien. Tevens vragen deze leden wanneer dit besluit genomen gaat worden. Deze twee maatregelen – verruiming verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen – zijn opgenomen in amendement nr. 11 dat is aangenomen door de Tweede Kamer en daarmee deel uitmaakt van de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024. Zoals mijn ambtsvoorganger in de brief van 16 mei 2024 heeft geschreven, is het aan de Tweede Kamer als medewetgever om wel of niet een door de Kamer aangenomen amendement terug te draaien. Hij heeft er daarbij op gewezen dat de uitkomsten van de toetsing aan staatssteun, het gelijkheidsbeginsel en de uitvoeringsgevolgen van maatregelen 2 en 3 van het amendement 11 de Kamer eigenlijk geen andere keuze laten dan deze twee maatregelen ongedaan te maken. De Tweede Kamer heeft daar niet voor gekozen.

De conclusie dat de uitkomsten van de toetsen op staatssteun, het gelijkheidsbeginsel en de uitvoering volgens de brief van 16 mei 2024 de Kamer geen andere keuze laten dan de uitbreidingen ongedaan te maken, gaat de leden van de fractie van het CDA iets te snel. In dit licht merken zij op dat bedrijfsopvolgingsregelingen op basis van een familiedefinitie in het buitenland ook bestaan, zoals in Duitsland en België. Deze leden vragen of ik bereid ben om voor wat betreft een eenvoudigere uitvoering te kijken of we een familiedefinitie kunnen vaststellen die bijvoorbeeld door de notaris wordt bevestigd met een certificaat als toegang tot de regeling. Uiteraard ben ik bereid om, zodra er zicht is op goedkeuring door de Europese Commissie, te kijken of de uitvoering van deze maatregelen verbeterd kan worden door bijvoorbeeld het inschakelen van een notaris.

Tevens vragen de leden van de fractie van het CDA of het oordeel over gelijkheid aan de landsadvocaat kan worden gelaten. Dit omdat duidelijkheid hierover ook behulpzaam kan zijn bij de uitvoering. In paragraaf 2.2 van de eerdere brief van 16 mei 2024 is ingegaan op het gelijkheidsbeginsel. Mijn ambtsvoorganger schrijft: «(...) *De uitkomst van deze toetsing [opgenomen in bijlage 2] is dat voor maatregel 2*

[verruiming verwateringsregeling] mogelijk een voldoende redelijke grond bestaat voor het verschil in behandeling en dat het bij maatregel 3 (kleine belangen bij familiebelang >= 25%) niet onwaarschijnlijk is dat de onderbouwing voor het verschil in behandeling ontoereikend wordt bevonden, en is niet ondenkbaar dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt. Hier adviseer ik om deze vraag aan de Landsadvocaat voor te leggen.».

Het is mogelijk om een advies over de vraag naar het gelijkheidsbeginsel van de Landsadvocaat te vragen. Het is echter niet zo dat dit advies op te vatten zou zijn als een definitief oordeel. Voor een definitief oordeel zou een juridische procedure tot en met de hoogste rechter moeten worden gevoerd en dat kan pas plaatsvinden nadat de maatregelen zijn ingevoerd.

Voorts vragen de leden van de fractie van de BBB om een reactie op hun constatering dat de Europese Commissie al sinds 1996 fiscale overdrachtsregelingen voor familiebedrijven aanmoedigt terwijl de voorgestelde wijzigingen in de BOR hiermee in tegenspraak lijken te zijn. De BOR blijft met de voorgestelde wijzigingen een aantrekkelijke bedrijfsopvolgingsregeling, ook indien sprake is van familiebedrijven. Voor ondernemers – ondernemers/natuurlijke personen en personen met gewone aandelen met een belang van ten minste 5% – kunnen gebruikmaken van de BOR indien zij voldoen aan de voorwaarden. De BOR is kort gezegd een voorwaardelijke vrijstelling van 100% van de goingconcernwaarde tot € 1,5 miljoen en een vrijstelling van 75% boven € 1,5 miljoen van de goingconcernwaarde. De voorgestelde maatregelen hebben merendeels betrekking op het minder aantrekkelijk maken van de BOR voor onbedoeld gebruik en constructies.

Vervolgens vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wat het kabinet doet indien er geen goedkeuring wordt gegeven. Dan treden de maatregelen niet in werking. In dat geval komt er geen koninklijk besluit voor inwerkingtreding en treedt de in het amendement opgenomen derving van de verruiming van de verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen niet op. Dit betreft een bedrag van € 8 miljoen per jaar structureel.

De leden van de fractie van de SGP vragen tot slot of, mochten de verruiming verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen als ongeoorloofde staatssteun worden gezien door de Europese Commissie, het kabinet dan bereid is om te bezien hoe het amendement wel aan deze toetsing kan voldoen. Uiteraard is het kabinet bereid om indien de verruiming verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen niet worden goedgekeurd door de Europese Commissie naar alternatieven te kijken, maar het kabinet ziet nog niet hoe een uitbreiding naar kleine belangen in familieverband wel kan voldoen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de incidentele budgettaire opbrengst is van de verdaging van de ingangstermijn van de verruiming verwateringsregeling en toegang voor kleine familiebelangen met een jaar. Tevens vragen deze leden of voor deze middelen al een bestemming is gevonden.

De maatregel om de inwerkingtreding van de verruiming van de verwateringsregeling en de toegang voor kleine familiebelangen niet per 1 januari 2025 te laten plaatsvinden maar op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip heeft tot gevolg dat de uitbreiding van de BOR en DSR ab naar kleine familiebelangen met minimaal een jaar wordt uitgesteld. Het in 2025 nagelaten vermogen dat door de uitbreiding als ondernemingsvermogen voor de BOR zou kwalificeren, komt daarmee niet in aanmerking voor de BOR. Dit zorgt voor een tijdelijke budgettaire opbrengst in 2025. Schenkingen die onder de uitbreiding zouden vallen, worden naar

verwachting uitgesteld. Dit zorgt voor een budgettaire derving in 2025 en een budgettaire opbrengst in 2026. Per saldo leidt de maatregel in beide jaren tot een budgettaire opbrengst van € 2 miljoen. De maatregel om inwerkingtreding uit te stellen is op een laat moment in het besluitvormingsproces genomen. De incidentele budgettaire opbrengst zal daarom bij het eerstvolgend besluitvormingsmoment in het voorjaar worden ingepast in het lastenkader.

3. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen naar de budgettaire effecten van drie aanpassingen van de BOR. Het volledig afschaffen van de BOR door zowel de waarderingsfaciliteit als de vrijstelling goingconcernwaarde af te schaffen zou leiden tot een structurele budgettaire opbrengst van € 740 miljoen. De structurele budgettaire opbrengst van het verlagen van de vrijstelling goingconcernwaarde naar een uniform vrijstellingspercentage van 25% bedraagt € 558 miljoen. Voor een raming van de budgettaire gevolgen van het beperken van de BOR tot aandelenbelangen van minimaal 25% is nader onderzoek nodig dat binnen de beantwoordingstermijn niet afgerond kon worden.

4. Gevolgen voor burgers en het bedrijfsleven

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de hoge prioriteit die in het Hoofdlijnenakkoord aan het vestigingsklimaat wordt gegeven rijmt met de voorgestelde maatregelen. Het kabinet vindt de BOR en de DSR ab belangrijke fiscale faciliteiten voor de bedrijfsopvolging die gekoesterd moeten worden. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat de BOR en de DSR ab robuuster en eenvoudiger moeten worden vormgegeven en dat het wenselijk is dat er bij reële bedrijfsopvolgingen meer ruimte ontstaat voor ondernemerschap door versoepelingen van bijvoorbeeld de bezits- en de voortzettingseis. Hiermee worden ook knelpunten die het bedrijfsleven en de uitvoering ervaren bij toepassing van de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten weggenomen en worden bijvoorbeeld herstructureringen makkelijker. Dit draagt bij aan het vestigingsklimaat.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De leden van de fractie van het NSC hebben met grote belangstelling de bijlagen bij dit wetsvoorstel met lobbybrieven over uitbreiding van de BOR gelezen en vragen om een waardeoordeel over de lobby. Nederland is een democratische rechtstaat en dat betekent ook dat het eenieder vrij staat om zich in te zetten voor zijn belangen en daarvoor te lobbyen. Dat geldt ook voor de lobbybrieven waar de leden naar verwijzen.

Tevens vragen deze leden wie het document 9 aan de Staatssecretaris gestuurd heeft. Ook vragen deze leden wat de begeleidende boodschap daarbij was. Document 9 betreft schriftelijke input van VNO-NCW voor het ambtelijk overleg dat onder andere met VNO-NCW, FBned en LTO Nederland heeft plaatsgevonden op 10 maart 2023 en is in dat kader gestuurd naar de betrokken ambtenaren en niet rechtstreeks naar de Staatssecretaris van Financiën.

De leden van de fractie van de BBB uiten hun zorgen over de hogere erfbelasting en extra administratieve lasten waartoe de maatregel tegen oneigenlijk gebruik van de BOR op (zeer) hoge leeftijd zou kunnen leiden. De erfbelasting zal echter alleen hoger zijn indien de erflater op leeftijd recent de onderneming is gestart of heeft uitgebreid en daardoor niet aan de bezitseis voldoet. Een oudere ondernemer die al jaren de onderneming drijft, zal in principe geen problemen ondervinden van deze maatregel.

Voor wat betreft de administratieve lasten geldt dat de BOR slechts in beperkte mate complexer wordt door deze maatregel, omdat de informatie die nodig is om na te gaan welke bezitstermijn geldt eenvoudig te achterhalen is. Verder zorgt de maatregel ervoor dat minder schenkingen en erflatingen van ondernemingsvermogen voor de BOR kwalificeren, wat leidt tot een daling in de administratieve lastendruk. De maatregelen in dit wetsvoorstel zullen daarom niet noemenswaardig meer inspanning kosten.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.L. Idsinga