Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

32 637 Bedrijfslevenbeleid

36 421 Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Successiewet 1956 in verband met aanpassingen in een aantal fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten (Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024)

Nr. 582 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2023

1. Inleiding

In de brief van 29 juni 2023 heb ik uw Kamer geïnformeerd over voornemens van het kabinet en de uitkomsten van het vervolgonderzoek naar verbeteringen in de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) en de doorschuifregeling aanmerkelijk belang (DSR ab).[1] In het commissiedebat nationale fiscaliteit (Handelingen II 2022/23, nr. 102, item 5) zijn vervolgens vier moties over de BOR ingediend die op 6 juli 2023 in uw Kamer zijn aangenomen (Handelingen II 2022/23, nr. 103, item 20). Met deze brief informeer ik u over de uitvoering van de motie van de leden Stoffer en Inge van Dijk die vraagt te onderzoeken of en hoe de BOR meer gericht kan worden op familiebedrijven.[2]

In het op Prinsjesdag 2023 bij uw Kamer ingediende wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024[3] zijn vijf maatregelen opgenomen, naast de op Prinsjesdag 2022 al aangekondigde maatregel om aan derden verhuurd vastgoed niet meer in aanmerking te laten komen voor de BOR en DSR ab. De andere drie van de acht voorgestelde maatregelen zijn complex en vragen om meer tijd voor een gedegen uitwerking en worden om die reden opgenomen in het Belastingplanpakket 2025 met als beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2026. Eén van deze maatregelen betreft het beperken van de toegang tot de BOR en de DSR ab tot reguliere aandelen met een minimaal belang van 5% in het geplaatste kapitaal. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is daarbij vermeld dat voor de uitwerking van deze maatregel de uitvoering van motie van de leden Stoffer en Inge van Dijk

[1] Kamerstuk 32 637, nr. 570. Kamerstuk 36 202, Z.
[2] Kamerstuk 32 140, nr. 164.
[3] Kamerstuk 36 421.

kst-32637-582
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

relevant is.[4] Deze motie vraagt te onderzoeken of en hoe de BOR meer gericht kan worden op familiebedrijven en hierover bij het Belastingplan 2024 te informeren. Daarover is vermeld dat dit onderzoek nog loopt en dat uw Kamer na afronding zo snel mogelijk wordt geïnformeerd.

2. Onderzoek ter uitvoering van de motie Stoffer en Inge van Dijk

De motie van de leden Stoffer en Inge van Dijk luidt als volgt:
constaterende dat de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) gebruikt kan worden bij een belang van minstens 5% of in bepaalde gevallen 0,5%; overwegende dat de BOR gericht dient te zijn op (familie)bedrijven waarvoor de regeling bedoeld is, maar dat sommige bedrijven door verwatering van bezit er geen gebruik van kunnen maken, terwijl beleggers er nu soms (onterecht) wel gebruik van kunnen maken; verzoekt de regering te onderzoeken of en hoe door het verhogen van de minimale omvang van het bezit, in combinatie met een verruiming van de verwateringsregel, de BOR meer gericht kan worden op familiebedrijven, en daarbij zowel de gevolgen voor (familie)bedrijven als de overheid te betrekken, en de Kamer hierover bij het Belastingplan 2024 te informeren.[5]
Ter uitvoering van deze motie die vraagt of en hoe de BOR meer gericht kan worden op familiebedrijven ga ik achtereenvolgens in op de huidige situatie, het kabinetsvoorstel en het door een aantal familiebedrijven aangedragen alternatief alsmede een tweetal andere varianten. Tot slot volgt de gemotiveerde conclusie dat het gevraagde onderzoek niet leidt tot het voorstellen van een alternatief of variant.

3. Huidige situatie toegang tot de BOR

De toegang tot de BOR staat op grond van de huidige regelgeving kort gezegd open voor elke IB-ondernemer en ab-houder. De DSR-ab kan – onder voorwaarden – door elke ab-houder worden toegepast. Van een ab is in beginsel sprake bij een deelname van 5% in het in totaal geplaatste aandelenkapitaal van een vennootschap maar door de aansluiting bij het (ruimere) ab-begrip is het mogelijk dat ook belangen met een relatief zeer beperkte kapitaaldeelname of waarmee beperkt ondernemingsrisico wordt gelopen in aanmerking komen voor de BOR en DSR ab. Te denken valt aan een zogenaamd «soort-ab», waarbij de kapitaaldeelname heel gering kan zijn, bijvoorbeeld slechts 0,01% van het in totaal geplaatste kapitaal, maar wel ten minste 5% van een soort. Ook kunnen bijvoorbeeld opties kwalificeren voor de BOR en DSR ab terwijl deze niet volledig meedelen in het risico van de onderneming.

4. Kabinetsvoorstel

Gelet op de conclusies uit het eerder genoemde vervolgonderzoek stelt het kabinet voor de toegang tot de BOR en DSR ab te beperken tot reguliere aandelen die volledig meedelen in de winstgerechtigdheid en liquidatieopbrengst met een belang van ten minste 5% in het totale geplaatste kapitaal (maatregel 6).[6] Een uitzondering hierop is dat de verwateringsregeling (een indirect ab van ten minste 0,5% dat uitsluitend is verwaterd door vererving, huwelijksvermogensrecht of schenking) blijft gelden voor de genoemde reguliere aandelen.[7]Zoals is aangekondigd,

---

[4] Kamerstuk 36 421, nr. 3, p. 5.
[5] Kamerstuk 32 140, nr. 164.
[6] Kamerstuk 32 637, nr. 570. Kamerstuk 36 202, nr. Z.
[7] Daarnaast blijft de faciliteit ook gelden voor preferente aandelen die in het kader van een gefaseerde bedrijfsoverdracht zijn uitgegeven. Het begrip preferente aandelen wordt gedefinieerd.

wordt deze voorgestelde maatregel opgenomen in het Belastingplanpakket 2025 met als beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2026.

5. Het vanuit familiebedrijven aangedragen alternatief

In de motie van de leden Stoffer en Inge van Dijk wordt concreet gevraagd te onderzoeken of en hoe door het verhogen van de minimale omvang van het bezit, in combinatie met een verruiming van de verwateringsregel, de BOR meer gericht kan worden op familiebedrijven. Achtergrond is dat het bij sommige familiebedrijven kan voorkomen dat er familieleden met zo'n klein aandelenbelang zijn dat ze voor die aandelen geen gebruik van de BOR meer kunnen maken. Vertegenwoordigers van een aantal grote oude familiebedrijven hebben hiervoor ook aandacht gevraagd en een alternatief aangedragen.[8] Dit alternatief houdt in dat de erflater of schenker met zijn familie een belang van minimaal 25% moet hebben om in aanmerking te komen voor de BOR. Hierbij wordt onder familie verstaan bloed- en aanverwanten in de rechte lijn van de eerste familiaire aandeelhouder. Als aan deze familietoets wordt voldaan, wordt geen ondergrens gesteld aan het belang dat de erflater of schenker zelf moet houden. Dit kan dus minder zijn dan 5% en zelfs minder dan een indirect ab van 0,5% dat nu op grond van de verwateringsregeling kan kwalificeren.[9] Daardoor kan volgens dit alternatief de verwateringsregeling vervallen. Ook zou in dit alternatief de BOR minder toegankelijk worden voor wat de opstellers aanduiden als beleggers, zodat onbedoeld gebruik wordt voorkomen.

Kern van dit alternatief is het 25%-belang met de familie ongeacht de omvang van het belang van de erflater of schenker zelf. Ik merk daarbij het volgende op:

- Het doel van de BOR is te voorkomen dat belastingheffing bij vererving of schenking de continuïteit van bedrijven, zowel familiebedrijven als niet-familiebedrijven, in gevaar brengt doordat daarvoor middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken.
- Het door grote oude familiebedrijven aangedragen alternatief leidt ertoe dat kleine belangen die niet kwalificeren als een ab, die niet voldoen aan de voorwaarden voor de verwateringsregeling of die momenteel in box 3 vallen, in aanmerking kunnen komen voor de BOR mits samen met de familie tenminste 25% belang bestaat. Bij zulke kleine belangen komt de continuïteit van de onderneming niet in gevaar. In het voorstel van het kabinet worden kleine belangen – reguliere aandelen met een belang van minder dan 5%, behoudens de huidige verwateringsregeling die blijft bestaan – daarom als belangen van beleggers beschouwd die niet voor de BOR in aanmerking komen.
- Een nadeel van het door grote oude familiebedrijven aangedragen alternatief is dat de BOR niet meer toegepast kan worden bij verkrijging van belangen van 5% tot 25% indien niet is voldaan aan de bij het alternatief relevante familietoets. Bij belangen van minimaal 5% kan echter wel sprake zijn van een reële bedrijfsopvolging waar de BOR voor bedoeld is. Te denken valt aan een samenwerking tussen vijf personen met ieder een belang van 20% die door deze toets wordt uitgesloten. Het uitsluiten van deze groep kan nadelig zijn voor de continuïteit van die ondernemingen.

---

[8] Artikel FD 22 juni 2023 en whitepaper. https://fd.nl/politiek/1479863/grote-familiebedrijven-naar-den-haag-voor-behoud-belastingvrijstelling.

[9] De verwateringsregeling ziet in de huidige vorm alleen op indirect gehouden belangen (toerekening bezittingen en schulden). In het bovenliggende lichaam zal altijd een ab moeten zijn.

- De rechtvaardiging voor een fiscaal andere behandeling van familiebedrijven versus niet-familiebedrijven langs deze lijn ontbreekt. Daardoor bestaat het risico dat dit alternatief niet voldoet aan de staatssteunregels en in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Er is mogelijk sprake van ongeoorloofde ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Dit is toelaatbaar indien voor die ongelijke behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Invoering van een familietoets met als oogmerk familieleden met een (zeer) klein belang in aanmerking te laten komen voor de BOR terwijl anderen met een regulier ab niet meer in aanmerking komen voor de BOR met als argument het tegengaan van onbedoeld gebruik van de BOR lijkt onvoldoende rechtvaardiging voor dit onderscheid tussen bijvoorbeeld de ondernemer met 20% zonder familiebanden en iemand met een belang van 0,5% of minder maar met familiebanden.
- Uitgangspunt in dit alternatief is dat de familie (nog steeds) een belang van minimaal 25% in een bepaalde vennootschap (dezelfde als zeven generaties geleden?) heeft. Dit heeft gevolgen bij herstructurering van die vennootschap door overnames, fusies en splitsingen, bij opheffing of het failliet gaan en als een vennootschap andere activiteiten start. Dit heeft negatieve gevolgen op bedrijfseconomisch wenselijke aanpassingen van ondernemingen.
- Als indirecte belangen van minder dan 0,5% ook (moeten) kwalificeren voor de BOR, leidt dit tot een toename van de complexiteit.[10]
- Het dragende element in het alternatief is het familiebegrip. Hierbij wordt onder familie verstaan bloed- en aanverwanten in de rechte lijn van de eerste familiaire aandeelhouder.
  - Voor de oude familiebedrijven lijkt dit vrij eenvoudig maar het zal niet altijd duidelijk zijn wie de eerste aandeelhouder binnen de familie is en dit aannemelijk te maken. Te denken valt aan uit het buitenland afkomstige personen.
  - In de praktijk zijn complicaties te verwachten. Niet elke onderneming is gestart door één persoon. Zo voldoen de nakomelingen van twee broers die een onderneming zijn gestart, aan het familiebegrip voor zover het de aandelen van hun ((over)groot)vader betreft maar niet voor zover het de aandelen van hun (oud)oom betreft.
  - Een andere complexiteit ontstaat door belangen van vroegere echtgenoten/partners/fiscale partners en hun (pleeg-/schoon)kinderen.
  - Te verwachten is dat invoering van dit alternatief de uitvoering complexer maakt.

Afrondend:
Gelet op het voorgaande ligt verdere uitwerking en uitvoering van dit alternatief niet in de rede.

6. Varianten verruiming verwateringsregeling

Zoals gezegd, stelt het kabinet voor om de toegang tot de BOR en DSR ab te beperken tot kort gezegd reguliere aandelen met een belang van ten minste 5% (maatregel 6). De BOR wordt daarmee meer gericht op verkrijgingen waarvoor de regeling bedoeld is. In het kabinetsvoorstel blijft de verwateringsregeling voor reguliere aandelen gelden bij de voorgestelde maatregel. Deze regeling houdt in dat een indirect ab van ten minste 0,5% dat uitsluitend is verwaterd door vererving, huwelijksver-

[10] Als de vennootschap van het familiebedrijf een klein belang houdt in een andere vennootschap die een onderneming drijft, moet bij iedere schenking of vererving van aandelen in de vennootschap van het familiebedrijf vastgesteld worden wat op dat moment de bezittingen en schulden van die andere onderneming zijn en welk deel hiervan ondernemingsvermogen is en welk deel beleggingsvermogen. Momenteel hoeft dat enkel bij indirecte belangen van minimaal 0,5%.

mogensrecht of schenking desondanks in aanmerking kan komen voor de BOR en DSR ab.

In het kader van de uitvoering van de motie is onderzocht of het mogelijk is om de verwateringsregeling te verruimen. Daarbij waren twee varianten in beeld. In de eerste variant wordt het minimumbelang voor een indirect ab verlaagd tot bijvoorbeeld 0,1%. In de tweede variant vindt een andere aanpassing plaats, namelijk dat de BOR ook van toepassing kan zijn op verwaterde belangen van minder dan 0,5%, mits deze verkrijgingen een bepaalde minimale waarde hebben, bijvoorbeeld € 10 miljoen. Bij een verkrijging van € 10 miljoen ondernemingsvermogen is sprake van een te betalen schenk- of erfbelasting van circa € 500.000 in 2025. De eerste variant draagt niet bij aan het doel van de BOR omdat bij kleine belangen de continuïteit van de onderneming niet in gevaar komt. Het is de vraag hoe de tweede variant zich verhoudt tot het doel van de BOR, het kan immers gaan om een verhoudingsgewijs klein belang maar van een substantiële waarde. In dit verband kan worden opgemerkt dat de Afdeling advisering van de Raad van State uitdrukkelijk vraagt naar een dragende motivering voor de (BOR-)maatregelen.[11] Als beargumenteerd kan worden waarom een verlaging van het minimale belang voor de verwateringsregeling (tweede variant) vanuit het doel van de BOR wenselijk/noodzakelijk is, zal vervolgens toetsing moeten plaatsvinden aan de staatssteunregels en aan het gelijkheidsbeginsel. De voorzichtige inschatting ten aanzien van de uitvoerbaarheid van beide varianten is dat ze, afhankelijk van hun vormgeving, niet tot noemenswaardige verslechtering hoeven te leiden. De precieze uitvoeringsgevolgen zouden met een Uitvoeringstoets moeten worden vastgesteld.

7. Andere varianten: strengere toegangspoort of dubbele entree

Andere varianten dan de hiervoor genoemde leiden ofwel tot een strengere toegangspoort ofwel tot een dubbele entree. Van een strengere toegangspoort zou sprake zijn door de voorgestelde maatregel 6 aan te vullen met een extra voorwaarde dat bijvoorbeeld 50% van de aandelen en van het stemrecht in handen van één familie moet zijn.[12] Deze variant komt niet tegemoet aan de behoefte vanuit oude grote familiebedrijven voor versoepeling voor een schenker of erflater met een zeer klein belang in zo'n bedrijf. Dit zou bovendien toepassing van de BOR naar verwachting niet eenvoudiger maken en tevens ertoe leiden dat bij reële bedrijfsopvolgingen de BOR in veel gevallen niet meer kan worden toegepast. Wel zou hiermee kunnen worden voorkomen dat de BOR kan worden toegepast bij een willekeurig aanmerkelijk belang dat door vermogenden wordt aangeschaft. De voorgestelde maatregel 6 dat alleen reguliere aandelen met een minimaal belang van 5% in het geplaatste kapitaal nog toegang hebben tot de BOR en de DSR ab dient ook daartoe.

Van een dubbele entree zou sprake zijn indien naast de voorgestelde maatregel 6 de BOR ook van toepassing kan zijn als bijvoorbeeld de erflater of schenker met zijn familie een belang van minimaal 25% heeft of met zijn familie ten minste X% van de stemrechten heeft.[13] Deze variant komt tegemoet aan de behoefte vanuit oude grote familiebedrijven voor versoepeling voor een schenker of erflater met een zeer klein belang in

---

[11] Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Kamerstuk 36 421, nr. 4, p. 2.

[12] Op grond van de Vlaamse gunstregeling kwalificeren aandelen alleen indien de schenker/erflater tezamen met de familie tenminste 50% van de stemrechten heeft.

[13] Duitse regeling: direct of indirect belang van ten minste 25% of de erflater dan wel schenker tezamen met andere aandeelhouders zijn onderling verplicht alleen gezamenlijk over de aandelen te beschikken of uitsluitend onder dezelfde verplichtingen aandelen aan anderen over te dragen en waarbij het stemrecht tegenover niet gebonden aandeelhouders volgens een eenheid moet worden uitgeoefend.

zo'n bedrijf en leidt er tevens toe dat de BOR nog steeds bij reële bedrijfsopvolgingen kan worden toegepast. Door de dubbele toegangspoort zal de budgettaire derving van de BOR toenemen (momenteel ongeveer € 550 miljoen per jaar) en een groot deel van de in paragraaf 5 genoemde aspecten en onzekerheden van het vanuit familiebedrijven aangedragen alternatief gelden ook voor de variant van de dubbele entree.

8. Concluderend

Bij het alternatief beschreven in paragraaf 5 – de erflater of schenker moet met zijn familie een belang van minimaal 25% hebben om in aanmerking te komen voor de BOR – bestaat het risico dat dit alternatief niet voldoet aan de staatssteunregels en er is mogelijk sprake van ongeoorloofde ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Daarnaast brengt dat alternatief ingewikkelde vraagstukken met zich mee en is toename in complexiteit te verwachten. In het kader van uitvoering van de motie is ook onderzocht of het mogelijk is om de verwateringsregeling te verruimen door verlaging van het minimumbelang voor een indirect ab tot bijvoorbeeld 0,1% of een bepaalde minimale waarde. Tot slot is in paragraaf 7 ingegaan op andere varianten dan de hiervoor genoemde, die leiden ofwel tot een strengere toegangspoort ofwel tot een dubbele entree.
Gelet op het voorgaande concludeer ik dat het gevraagde onderzoek niet leidt tot een alternatief of variant die wenselijk lijkt. Zoals eerder vermeld, maakt de voorgestelde maatregel 6 geen deel uit van het bij uw Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 maar wordt deze maatregel opgenomen in het Belastingplanpakket 2025 met als beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2026.

Tot slot wil ik graag benadrukken dat het kabinet het belang van familiebedrijven voor Nederland erkent. De BOR voorkomt dat de schenk- en erfbelasting een belemmering vormen voor de continuïteit van familiebedrijven en andere bedrijven. Daarom hecht het kabinet belang aan het continueren van de BOR.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij