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

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN DEEL 3
1. Inleiding 3
1.1 Beschrijving van de fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten DSR ab en de BOR 3
1.2 Evaluatie en vervolgonderzoek 5
1.3 Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 6
2. Algemene toelichting voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel 8
2.1 Toegang beperken tot aandelen waarmee ondernemingsrisico wordt gelopen 9
Voorstel 10
2.2 Versoepeling van de bezits- en de voortzettingseis in de BOR 13
2.2.1. De uitkomsten van de 29 mei-arresten van de Hoge Raad respecteren; geen wetsaanpassing 16
2.2.2 Vergemakkelijken van herstructureringen 18
2.2.3 Herstructureringen bezitsperiode 19
2.2.4 Herstructureringen voortzettingsperiode 21
2.2.5 Verkorting van de voortzettingstermijn van vijf jaren naar drie jaren 22
2.2.6 De per 1 januari 2024 ingevoerde faciliteit in geval van overheidsingrijpen tijdens de bezitsperiode 23
2.3. Tegengaan onbedoeld gebruik BOR op (zeer) hoge leeftijd 24
Voorstel aanpak onbedoeld gebruik BOR op hogere leeftijd 25
2.4 Tegengaan onbedoeld gebruik door dubbel-BOR 29
Voorstel aanpak onbedoeld gebruik door dubbel-BOR 30
2.5 Overige maatregelen bestaande uit het salderen van de schuld bij ter beschikking gestelde onroerende zaken en wetstechnische verbeteringen 32
3. Doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie 32
4. Budgettaire aspecten 32
5. Grenseffecten 35
6. EU-aspecten 35
7. Doenvermogen 35
8. Gevolgen voor burgers en het bedrijfsleven 37
9. Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst 39
9.1 Uitvoeringskosten 39
10. Advies en consultatie 39
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING 40

CONCEPT

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Voor u ligt het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025. Dit wetsvoorstel vormt het vervolg van de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024. Het onderhavige wetsvoorstel bevat de aangekondigde maatregelen om de toegang tot de bedrijfsopvolgingsregeling in de schenk- en erfbelasting (BOR) en de doorschuifregelingen aanmerkelijk belang bij vererving of schenking in de inkomstenbelasting (DSR ab) te beperken tot gewone aandelen met een minimaal belang van 5% van het geplaatste kapitaal en specifiek voor de BOR versoepeling van de bezits- en de voortzettingseis, het tegengaan van onbedoeld gebruik van de BOR via rollatorinvesteringen en dubbel-BOR en het salderen van de schuld bij terbeschikkinggestelde onroerende zaken. Deze voorgestelde maatregelen worden in hoofdstuk twee van het algemeen deel van deze memorie toegelicht.
In dit hoofdstuk is de inleiding opgenomen. Eerst worden in paragraaf 1.1 de faciliteiten BOR en DSR ab op hoofdlijnen toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 beknopt ingegaan op de voorgeschiedenis van de wetswijzigingen, namelijk de evaluatie uit 2022 en het in 2023 verrichte vervolgonderzoek. In paragraaf 1.3 wordt een opsomming gegeven van de maatregelen die als gevolg van de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 zijn ingevoerd. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de amendementen en moties die zijn aanvaard tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024.

1.1 Beschrijving van de fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten DSR ab en de BOR

Een bedrijfsoverdracht is een belangrijk moment in het bestaan van ondernemingen. Belastingheffing als gevolg van een bedrijfsopvolging zou echter de continuïteit van ondernemingen in gevaar kunnen brengen. Doel van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen is te voorkomen dat bij reële bedrijfsoverdrachten de belastingheffing de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt. Dit kan het geval zijn als er liquide middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken zodat de verkrijger de inkomstenbelasting (IB) en schenk- of erfbelasting kan voldoen. Dit zou ook onwenselijke gevolgen kunnen hebben voor de bedrijvigheid, werkgelegenheid en investeringen.[1] De belangrijkste fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen zijn de DSR ab en de BOR. Deze faciliteiten worden vaak gebruikt door verkrijgers van (aandelen in) familiebedrijven. Deze faciliteiten worden onderstaand toegelicht.

De DSR ab voorkomt dat inkomstenbelasting wordt geheven over ondernemingsvermogen op het moment van een schenking of vererving en schuift deze heffing door naar de nieuwe eigenaar en dus naar een later moment.[2] Normaal gesproken wordt het vervreemdingsvoordeel (het verschil tussen de overdrachtsprijs en de verkrijgingsprijs) in box 2 belast bij de persoon die het

[1] Kamerstukken II 1997/98, 25688, nr. 3, p. 7. Kamerstukken II 2001/02, 28015, nr. 6, p. 22. Kamerstukken II 2008/09, 31930, nr. 3, p. 4. Kamerstukken II 2009/10, 32129, nr. 3, p. 3.
[2] In dit verband kan nog worden gewezen op de doorschuifregelingen voor de onderneming in de inkomstenbelasting. De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben hierop geen betrekking.

CONCEPT

aanmerkelijk belang (fictief) vervreemdt. Voor 2024 bedraagt de ab-heffing 24,5% over de eerste € 67.000 en 33% daarboven per belastingplichtige. Bij gebruik van de DSR ab wordt het vervreemdingsvoordeel niet belast en wordt de verkrijgingsprijs van de nieuwe eigenaar gelijkgesteld aan de verkrijgingsprijs van de oude eigenaar. De waardeaangroei ontstaan tijdens de periode van de eigendom van de vorige eigenaar zal daardoor in principe belast worden op het moment van vervreemding door de nieuwe eigenaar. Er kan van de DSR ab gebruikgemaakt worden bij overlijden of bij een schenking. In beide gevallen geldt de DSR ab alleen voor zover het ab betrekking heeft op een lichaam dat een onderneming drijft en enkel voor het ondernemingsvermogen, dus niet voor het beleggingsvermogen.

De BOR voorziet in een voorwaardelijke vrijstelling van de schenk- en erfbelasting voor het ondernemingsvermogen bij bedrijfsopvolgingen. Bij deze bedrijfsopvolging wordt (een deel van) de onderneming door een persoon overgedragen naar een andere persoon (de verkrijger) in de vorm van een schenking of vererving. Zonder de BOR zou de verkrijger van ondernemingsvermogen daarover meer schenk- of erfbelasting verschuldigd zijn. De BOR voorziet, onder voorwaarden, bij bedrijfsopvolgingen in een vrijstelling van de schenk- en erfbelasting voor het ondernemingsvermogen. De waarde van een onderneming wordt voor de BOR in principe bepaald op de waarde in het economische verkeer van de onderneming bij voortzetting (de goingconcernwaarde), maar ten minste op de waarde die de onderneming heeft bij liquidatie (de liquidatiewaarde) indien deze hoger ligt.
De vrijstelling van de goingconcernwaarde is voor 2024:

- een volledige vrijstelling voor het eventuele verschil tussen de (hogere) liquidatiewaarde en de goingconcernwaarde (ook wel de waarderingsfaciliteit genoemd);
- 100% van de goingconcernwaarde van de objectieve onderneming[3] tot en met een ondernemingsvermogen van € 1.325.253 per objectieve onderneming;
- 83% van het ondernemingsvermogen boven dit bedrag.

Voor de voortzetter is de goingconcernwaarde de relevante waarde en niet de liquidatiewaarde (dat is immers de waarde van de onderneming wanneer deze op het moment van verkrijging niet was voortgezet, de eigendommen waren verkocht en de schulden waren voldaan). De vrijstelling over de goingconcernwaarde zorgt er voor dat de belastingheffing beter aansluit bij de waarde die de verkrijger daadwerkelijk aan de onderneming ontleent. De waarderingsfaciliteit is relevant voor ondernemingen met relatief veel vaste activa en een laag rendement.

Na toepassing van de vrijstelling voor het ondernemingsvermogen kan een beroep worden gedaan op de betalingsregeling voor de verschuldigde belasting over het belaste gedeelte van de verkrijging van ondernemingsvermogen. De betalingsregeling houdt in dat tien jaar rentedragend uitstel van betaling kan worden verkregen.[4]

[3] De vrijstelling geldt per objectieve onderneming. Als iemand 20% van de objectieve onderneming geschonken krijgt, geldt de 100% vrijstelling tot een bedrag van 20% van € 1.325.253.
[4] Dus na 10 jaar moet er worden betaald. De invorderingsrente is vanaf 2024 4%.

CONCEPT

Voor de BOR en de DSR ab gelden voorwaarden die tot doel hebben deze faciliteiten af te kaderen tot 'reële bedrijfsopvolgingen'. Van een bedrijfsopvolging is sprake als een onderneming wordt verkregen van een ondernemer en de verkrijger de verkregen onderneming voortzet. Onder ondernemer wordt voor de BOR verstaan een IB-ondernemer en een ab-houder in een vennootschap die een onderneming drijft.[5] Deze laatste kwalificeert ook voor de DSR ab. Tot het voor de BOR kwalificerend ondernemingsvermogen behoren een IB-onderneming of een ab in een vennootschap die een onderneming drijft. Dit laatste kwalificeert ook voor de DSR ab. Een direct ab wil zeggen dat de vennootschap waarop het verkregen ab betrekking heeft, een onderneming drijft. In de praktijk is vaak sprake van een verkrijging van een ab in een holding, terwijl die holding zelf geen onderneming drijft, maar (enkel) een belang houdt in een werkmaatschappij die een onderneming drijft (indirect belang). Voor de toepassing van de DSR ab en de BOR worden dan de bezittingen en schulden van de werkmaatschappij, naar rato van het belang, toegerekend aan de holding. Deze toerekening vindt plaats als de schenker of erflater een indirect ab heeft in de werkmaatschappij die een onderneming drijft. Onder voorwaarden kan toerekening ook plaatsvinden als het indirecte belang in de werkmaatschappij kleiner is dan een indirect ab en dat indirecte belang op een speciale manier is verwaterd. Deze verwateringsregeling wordt in paragraaf 1.3 nader toegelicht. Voor de BOR geldt verder een bezitseis voor de schenker (vijf jaar) of erflater (één jaar) en het lichaam waarvan de aandelen worden verkregen. Ook geldt een voortzettingseis van vijf jaar.

1.2 Evaluatie en vervolgonderzoek

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft het rapport van de evaluatie van de fiscale bedrijfsopvolgingsregelingen in april 2022 opgeleverd.[6] Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Financiën hebben het CPB gevraagd deze evaluatie te verrichten. Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) moeten de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid periodiek worden geëvalueerd. De vorige evaluatie dateerde uit 2014. Conform het van toepassing zijnde toetsingskader fiscale regelingen is bekeken of de fiscale regeling een helder beschreven doel heeft, of overheidsingrijpen wenselijk is en of het gekozen instrument geschikt is. De evaluatie was met name gericht op de BOR en de DSR ab. De andere regelingen komen slechts beperkt aan bod in de evaluatie. Op 25 mei 2022 heeft het kabinet de evaluatie van de fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht naar de Tweede Kamer gestuurd.

De inhoudelijke kabinetsreactie is gevolgd op 9 december 2022.[7] Het kabinet is verheugd dat het dankzij de beschikbare microdata voor het eerst mogelijk was om voor de BOR een kwantitatieve analyse uit te voeren. Dit maakte het mogelijk voor het CPB om in de evaluatie uitgebreid na te gaan of en in welke mate er vrije middelen aanwezig zijn om de verschuldigde schenk- of erfbelasting zonder BOR te voldoen. Dit komt de robuustheid van een evaluatie ten goede. Het

[5] Daarnaast staat de BOR open voor een medegerechtigdheid (zoals een commanditair aandeel in een commanditaire vennootschap in het kader van een gefaseerde bedrijfsopvolging en een aan de "eigen bv" ter beschikking gesteld pand.
[6] Kamerstukken II 2021/22, 35925-IX, nr. 30 en bijlage. Notitie 'Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht' | CPB.nl.
[7] Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 525.

CONCEPT

CPB trekt heldere conclusies over de BOR. De fiscale regelingen in deze evaluatie leiden tot een substantiële budgettaire derving. Daarom is het belangrijk dat deze regelingen doeltreffend en doelmatig zijn. Het ingevulde toetsingskader fiscale regelingen wijst uit dat de BOR op onderdelen niet voldoet aan de eisen van het kabinet voor fiscale regelingen. Vervolgens heeft het toenmalige missionaire kabinet Rutte IV vervolgonderzoek aangekondigd naar de beste manier om de gewenste verbeteringen in de BOR en DSR ab te kunnen realiseren.

Dit vervolgonderzoek had als doel de BOR en de DSR ab doelmatiger en beter uitvoerbaar te maken en minder aantrekkelijk voor onbedoeld gebruik. Dit vervolgonderzoek is verricht in de eerste helft van 2023 door een gezamenlijke werkgroep van beleid en uitvoering. De uitkomsten van dit vervolgonderzoek heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd in de brief van 29 juni 2023.[8] Die brief bevat ook de kabinetsvoornemens om acht maatregelen in de BOR en de DSR ab te treffen op basis van dit vervolgonderzoek. Daarbij is vermeld dat de wetstechnische uitwerking van de kabinetsvoornemens zou worden gespreid over het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 en het pakket Belastingplan 2025.

1.3 Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024

Het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 is aanvaard door beide Kamers der Staten-Generaal en tot wet verheven.[9] De Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 bevat de volgende maatregelen, waarvan de laatste twee maatregelen (7 en 8) voortkomen uit een aangenomen amendement, evenals het percentage van 75% in de zesde maatregel dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel nog 70% bedroeg:

1. Aan derden verhuurde onroerende zaken kwalificeren niet voor de BOR en de DSR ab.
2. De 5% doelmatigheidsmarge voor beleggingsvermogen in de BOR en de DSR ab wordt afgeschaft.
3. Bedrijfsmiddelen die zowel privé als zakelijk worden gebruikt, kwalificeren slechts voor de BOR en DSR ab voor zover deze in de onderneming worden gebruikt.
4. De dienstbetrekkingseis in de DSR ab vervalt.
5. Er wordt een minimumleeftijd van 21 jaar ingevoerd voor de verkrijger bij schenking van een ab voor de DSR ab en voor schenking voor de BOR.
6. Aanpassing van de BOR door de vrijstelling van 100% van de goingconcernwaarde van € 1.205.871 (2023) vanaf 2025 op 100% van de goingconcernwaarde van € 1,5 miljoen te stellen en de vrijstelling van 83% boven € 1,5 miljoen van de goingconcernwaarde te verlagen naar 75%.
7. De zogenoemde verwateringsregeling in de BOR en de DSR ab is verruimd in die zin dat de voorwaarde dat sprake moet zijn van een indirect belang van ‘ten minste 0,5%’ is vervallen voor bepaalde familiesituaties.

[8] Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 570. Kamerstukken I 2022/23, 36202, Z.
[9] Wet van 20 december 2023 tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Successiewet 1956 in verband met aanpassingen in een aantal fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten (Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024) Staatsblad 2023, 504.

CONCEPT

8. De toegang tot de BOR is uitgebreid tot kleine aandelenbelangen (box-3 belangen), mits de schenker of erflater samen met (een zeer ruime kring van) familieleden van de eerste familiaire aandeelhouder een belang van ten minste 25% in een bedrijf houdt.

De eerste maatregel is per 1 januari 2024 in werking getreden. De maatregelen 2 tot en met 8 treden in werking op 1 januari 2025.[10] Voor een toelichting op de achtergrond en de inhoud van deze acht maatregelen wordt verwezen naar de toelichtingen bij het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024.[11]

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel zijn twee amendementen aanvaard. Amendement nr. 8 heeft kortgezegd bewerkstelligd dat voor de uitzondering voor vruchtwisseling bij aan derden verhuurde onroerende zaken de voorwaarde van een registratie bij de grondkamer vervalt. Dit is per 1 januari 2024 in werking getreden.[12] Amendement nr. 11 heeft betrekking op drie aanpassingen die in werking treden per 1 januari 2025.[13] Ten eerste heeft dit ertoe geleid dat het de vrijstelling goingconcernwaarde van de BOR boven de goingconcernwaarde van € 1,5 miljoen niet wordt verlaagd naar 70%, maar naar 75%. Ten tweede heeft amendement nr. 11 geleid tot een verruiming van de zogenoemde verwateringsregeling in de BOR en DSR ab. De verwateringsregeling houdt in dat ook toegang tot de BOR en DSR ab bestaat als het indirecte belang minder dan 5% maar ten minste 0,5% bedraagt en uitsluitend is verwaterd door vererving, overgang krachtens huwelijksvermogensrecht of schenking waarbij de rechtsvoorganger een indirect ab had en de werkmaatschappij een onderneming drijft.[14] Op grond van het amendement vervalt de voorwaarde van 'ten minste 0,5%' voor situaties waarin de verkrijger een bloed- of aanverwant in de neergaande lijn is van een rechtsvoorganger krachtens erfrecht, huwelijksvermogensrecht of schenking die een indirect ab hield in dat andere lichaam. Ten derde leidt dit amendement tot een verbreding van de toegang tot de BOR voor kleine aandelenbelangen (ook box 3) wanneer er met een familiegroep een belang is van ten minste 25%. Elk belang heeft toegang tot de BOR indien de erflater of schenker (met partner) en bloed- en aanverwanten in de neergaande lijn van de eerste familiaire aandeelhouder, aantoont ten minste een 25% belang in het lichaam te hebben. Bij brief van 8 november 2023 zijn op grond van een snelle vervolganalyse door de Belastingdienst de uitvoeringsgevolgen per aangenomen amendement toegelicht.[15] In de Kamerbrief van 16 oktober 2023 is reeds ingegaan op de kanttekeningen bij en uitvoeringstechnische aspecten van dit voorstel.[16] PM nog aan te vullen met uitvoeringsscan

Voorts zijn er twee moties bij de behandeling in de Tweede Kamer aanvaard, te weten:

[10] Met uitzondering van de afschaffing van de doelmatigheidsmarge DSR ab die later op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt.
[11] Kamerstukken II 2023/24, 36421, nr. 3, p. 1 t/m 6.
[12] Kamerstukken II 2023/24, 36421, nr. 8. Dit amendement bewerkstelligt dat voor de BOR en DSR ab de voorwaarde van een registratie bij de grondkamer vervalt, mits sprake is van een schriftelijke pachtovereenkomst waarbij tevens is voldaan aan de in artikel 7:396, eerste lid, onderdelen a tot en met c, BW opgenomen voorwaarden voor noodzakelijke vruchtwisseling.
[13] Kamerstukken II 2023/24, 36421, nr. 11.
[14] Artikel 35c, vijfde lid, onderdeel b, SW 1956.
[15] Kamerstukken I 2023/24, 36418, nr. B.
[16] Kamerstukken II 2023/24, 36421, nr. 582.

CONCEPT

- motie nr. 88[17] om bedrijfsoverdrachten in het midden- en kleinbedrijf beter mogelijk te maken door splitsing van beleggingsvermogen en ondernemingsvermogen;
- motie nr. 90 met het verzoek de uitwerking van het genoemde wetsvoorstel nauwkeurig te monitoren, zodat onbedoelde effecten voorkomen en eventueel gerepareerd kunnen worden, en de Kamer daarover te informeren.[18]

PM nog aan te vullen

2. Algemene toelichting voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel

Zoals is aangekondigd worden enkele maatregelen tot verbetering van de BOR en DSR ab vanwege hun complexiteit opgenomen in het pakket Belastingplan 2025 met als beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2026. Dit betreft de volgende vijf maatregelen in de BOR en de DSR ab in het onderhavige wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025:

1. Toegang tot de BOR en de DSR ab wordt beperkt tot gewone aandelen met een minimaal belang van 5% van het geplaatste kapitaal.
2. Versoepeling van de bezits- en de voortzettingseis in de BOR.
3. Aanpak specifieke constructies in de BOR via rollatorinvesteringen.
4. Aanpak specifieke constructie dubbel-BOR.
5. Overige maatregelen bestaande uit het salderen van de schuld bij ter beschikking gestelde onroerende zaken en wetstechnische verbeteringen

Maatregel 1 zal voor zowel de BOR als de DSR ab gelden. Met deze maatregel wordt de toegang tot deze bedrijfsopvolgingsfaciliteiten toegesneden op de doelstelling van de BOR en DSR ab, namelijk om een reële bedrijfsopvolging mogelijk te maken zonder dat de continuïteit van de onderneming in gevaar komt. Bij een ab dat kleiner is dan 5% van het geplaatste kapitaal komt de continuïteit van ondernemingen niet als gevolg van de belastingheffing in gevaar. Daarnaast draagt deze maatregel eraan bij dat het opzoeken van de BOR en de DSR ab vanwege fiscale overwegingen zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Maatregel 2 betreft de versoepelingen in de BOR. Deze versoepelingen hebben betrekking op de zogenoemde bezitseis voor de erflater of schenker en het zogenoemde voortzettingsvereiste[19] voor de verkrijger. Pas als is voldaan aan het voortzettingsvereiste wordt de voorlopige vrijstelling definitief. De bezits- en voortzettingseis worden als ingewikkeld ervaren door ondernemers en de

[17] 36418, nr. 88. MOTIE VAN DE LEDEN GRINWIS EN STOFFER Voorgesteld 25 oktober 2023 De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat ondernemers vaak geen andere oudedagsvoorziening hebben dan het beleggingsvermogen in hun bedrijf; overwegende dat het in dit licht wenselijk kan zijn dat beleggingsvermogen achterblijft bij de schenkende partij, terwijl de werkmaatschappij met het daadwerkelijke bedrijf wordt geschonken aan de kinderen; overwegende dat dit ook past binnen de wensen van de wetgever, die immers vooral wil dat het echte ondernemingsvermogen van generatie op generatie wordt voortgezet; overwegende dat dit binnen de huidige BOR betekent dat voorafgaand aan de overdracht een bedrijf gesplitst moet worden in een bedrijf met beleggingsvermogen en een bedrijf met ondernemingsvermogen, wat een complex en duur traject is; verzoekt de regering op dit punt oplossingen aan te dragen om zo dergelijke bedrijfsoverdrachten in het midden- en kleinbedrijf beter mogelijk te maken, en gaat over tot de orde van de dag. Grinwis Stoffer

[18] 36418, nr. 90. MOTIE VAN HET LID STOFFER C.S. Voorgesteld 25 oktober 2023 De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat in de Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 diverse voorstellen worden gedaan die de BOR versoberen, zoals de uitsluiting van verhuurd vastgoed en het verlagen van het vrijstellingspercentage; overwegende dat de gevolgen daarvan op dit moment nog niet helemaal helder zijn en dat dit voor sommige familiebedrijven grote impact kan hebben; verzoekt de regering de uitwerking van het genoemde wetsvoorstel nauwkeurig te monitoren, zodat onbedoelde effecten voorkomen en eventueel gerepareerd kunnen worden, en de Kamer daarover te informeren, en gaat over tot de orde van de dag. Stoffer Inge van Dijk Grinwis

[19] Artikel 35d respectievelijk 35e van de Successiewet 1956 (SW 1956).

CONCEPT

voorwaarden gedurende de bezits- en de voortzettingstermijn werken soms anders dan verwacht uit, waardoor geen recht (meer) bestaat op de BOR. Met deze versoepelingen wordt een groot deel van de in de praktijk ervaren knelpunten opgelost. Naast een verkorting van de voortzettingstermijn van vijf naar drie jaren[20] komen er meer mogelijkheden voor juridische herstructureringen.

De maatregelen 3 en 4 dienen ertoe om de in de evaluatie beschreven specifieke constructies in de BOR tegen te gaan. Maatregel 3 ziet op de aanpak van de zogenoemde rollatorinvesteringen en maatregel 4 heeft betrekking op de aanpak van de zogenoemde dubbel-BOR constructie.

Tot slot bevat dit wetsvoorstel onder de noemer overige maatregelen een aantal beperkte wetswijzigingen. Deze waren niet aangekondigd maar betreffen de volgende aanpassingen. Als de aan de eigen vennootschap ter beschikking gestelde onroerende zaak door de schenker/erflater tegelijkertijd met aandelen wordt overgedragen, kan de BOR ook op het pand van toepassing zijn. Voor het bepalen van de hoogte van de BOR-vrijstelling wordt echter als gevolg van een omissie geen rekening gehouden met de (hypotheek)schuld die normaal gesproken gelijktijdig met het pand wordt overgedragen. Voorgesteld wordt deze omissie recht te zetten.
Daarnaast zijn er enkele aanpassingen van wetstechnische aard waarmee geen beleidsmatige wijzigingen worden aangebracht.

Per voorgestelde maatregel wordt telkens eerst de huidige situatie omschreven. Vervolgens worden de uitkomsten van de evaluatie en het vervolgonderzoek besproken en tot slot het voorstel ofwel de uitwerking van de maatregelen in de voorgestelde wetgeving. De gevolgen van elke maatregel voor de doeltreffendheid en doelmatigheid en een voorstel voor evaluatie zijn opgenomen in de bijlage CW3.1 bij het pakket Belastingplan 2025.

2.1 Toegang beperken tot aandelen waarmee ondernemingsrisico wordt gelopen

De toegang tot de BOR staat op grond van de huidige regelgeving kort gezegd open voor elke IB-ondernemer en ab-houder.[21] De DSR ab kan - onder voorwaarden - door elke ab-houder bij schenking of vererving worden toegepast. Van een ab is in beginsel sprake indien een belastingplichtige – al dan niet met zijn partner - een belang van 5% van het geplaatste kapitaal in de vennootschap (simpel gezegd een belang van 5% van het geplaatste aandelenkapitaal) heeft of ten minste 5% van het geplaatste kapitaal van een soort aandeel. Het is door de aansluiting bij het ab-begrip voor soort-aandelen mogelijk dat ook belangen met een relatief zeer beperkte kapitaalsdeelname of risico kunnen kwalificeren voor de BOR en de DSR ab. Zo kan een soort-ab dat slechts een economisch belang van 0,01% van de vennootschap vertegenwoordigt ook kwalificeren. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld ook opties op aandelen kwalificeren als ab, terwijl

[20] Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 122, p. 79 en 80.
[21] Met uitzondering van een meetrek-ab. Voor een ab-houder van (directe en indirecte) preferente aandelen geldt dat sprake moet zijn van een gefaseerde bedrijfsoverdracht die voldoet aan voorwaarden. Daarnaast kunnen een medegerechtigdheid of terbeschikkinggestelde onroerende zaken onder voorwaarden kwalificeren voor de BOR.

CONCEPT

deze slechts afgeleid meedelen in het risico van de onderneming in het lichaam. Men hoeft de opties zelfs niet uit te oefenen. Gevolg is dat deze opties kwalificeren voor de BOR en de DSR ab, terwijl de verkrijger nooit aandeelhouder is geworden. Zowel het soort-ab als opties zijn in de Wet inkomstenbelasting 2001 opgenomen om het ontlopen van de ab-regeling te voorkomen.

Uit de evaluatie door het CPB komt dan ook de aanbeveling[22]:

> *"Laat alleen gewone aandelen in aanmerking komen voor de BOR en de DSR AB om onbedoeld gebruik van de regeling te voorkomen wanneer er economisch geen sprake is van een ab. "*

Preferente aandelen kwalificeren onder de huidige wetgeving niet voor de BOR en de DSR ab, tenzij deze zijn uitgegeven in het kader van een gefaseerde bedrijfsopvolging. Uit de evaluatie komt naar voren dat het begrip preferente aandelen niet duidelijk is afgebakend, waardoor dit in de praktijk leidt tot discussie en rechtsonzekerheid.[23]

In de kabinetsreactie op de evaluatie voor beide punten uit de evaluatie aangekondigd dat het kabinet vervolgonderzoek zal doen naar de vraag of de toegang tot de BOR en DSR ab beperkt kan worden tot gewone aandelen waarmee daadwerkelijk ondernemingsrisico wordt gelopen, bijvoorbeeld gewone aandelen met een stemrecht. En hoe deze aandelen kunnen worden gedefinieerd.[24]

De conclusie van het vervolgonderzoek, verricht door een gezamenlijke werkgroep van beleid en uitvoering, is dat 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.[25] In de eerste plaats is het faciliteren van overdracht van belangen met een relatief zeer beperkt risico niet nodig vanuit de doelstelling van deze faciliteiten, te weten het voorkomen dat belastingheffing bij reële bedrijfsoverdrachten de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt. Mocht de verkrijger van deze belangen de schenk- of erfbelasting niet kunnen voldoen, dan kan de verkrijger externe financiering aantrekken of een deel van het belang verkopen. Al deze opties hebben geen gevolgen voor de continuïteit van de onderneming. In de tweede plaats nodigt het faciliteren van elk ab, dus ook overdrachten van belangen met een relatief zeer risico, uit tot vormen van oneigenlijk gebruik, waarbij het ab wordt opgezocht terwijl er eigenlijk geen reële bedrijfsopvolging is.

Gelet op de conclusies van dit vervolgonderzoek stelt het kabinet in de eerdergenoemde brief van 29 juni 2023 voor de toegang tot de BOR en de DSR ab te beperken tot reguliere aandelen met een belang van ten minste 5% in het totale geplaatste kapitaal.[26]

---

[22] CPB evaluatie 2022 p. 34. P. 73, Bijlage D notitie van de Belastingdienst over knelpunten bij de uitvoering.
[23] CPB evaluatie 2022 p. 30. p. 67, Bijlage D notitie van de Belastingdienst over knelpunten bij de uitvoering.
[24] Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 525, p. 8. Kan de toegang tot de DSR en BOR beperkt worden tot gewone aandelen waarmee daadwerkelijk ondernemingsrisico wordt gelopen, bijvoorbeeld gewone aandelen met een stemrecht? En hoe kunnen deze aandelen worden gedefinieerd?
[25] Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 570, p. 7 en 8. Kamerstukken I 2022/23, 36202, Z.
[26] Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 570.

CONCEPT

Voorstel

Het kabinet is van mening dat het faciliteren met de BOR en DSR ab van overdracht van kleine ab-belangen niet nodig is vanuit de doelstelling van deze faciliteiten, te weten het voorkomen dat belastingheffing bij reële bedrijfsoverdrachten de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt. De verkrijger van deze kleine belangen kan veeleer worden gelijkgesteld met een belegger. Als de verkrijger de verschuldigde belasting niet zelf kan betalen, kan hij bijvoorbeeld externe financiering zoeken of een deel van het belang verkopen. Een andere mogelijkheid is dat de vennootschap dividend uitkeert. Daarover is eerst ab-heffing van 24,5% over de eerste € 67.000 en 33% daarboven per belastingplichtige (2024) verschuldigd. Onder bepaalde voorwaarden leidt die dividenduitkering niet tot ab-heffing onder gelijktijdige verlaging van de verkrijgingsprijs van het ab.[27]
Het voorstel houdt in dat toegang tot de BOR en DSR ab niet langer openstaat voor elk ab, maar wordt beperkt tot aandelen waarbij de erflater of schenker, al dan niet tezamen met zijn partner, een belang in de vennootschap heeft van ten minste 5% van het totale geplaatste kapitaal. Met dit voorstel komen de regelingen meer in lijn met de bedoeling van de regelingen, te weten dat de regelingen openstaan voor aandelenpakketten die een wezenlijk economisch belang vertegenwoordigen. 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). Uitgangspunt is dat iemand met een deelname van 5% in het geplaatste kapitaal voldoende risico loopt om als (semi-)ondernemer te worden aangemerkt. Andere of kleinere belangen zijn onder het ab-begrip gebracht vanuit het oogpunt van antimisbruik (zoals een ab op grond van de meesleepregeling[28] en een ab op grond van de meetrekregeling[29]) of het mogelijk maken van ab-claimbehoud (zoals een fictief ab[30]), maar niet omdat sprake is van (semi-)ondernemerschap. Ook beperkt deze wetsaanpassing, met name door de uitsluiting van opties en winstbewijzen, het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van de BOR en de DSR ab.
In de eerdergenoemde brief van 29 juni 2023 was de gedachte de toegang tot de BOR en de 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. Het voorstel wijkt daarvan af in die zin dat niet wordt verlangd dat de aandelen volledig meedelen in de winstgerechtigdheid en liquidatieopbrengst. Bij de uitwerking bleek dat dit tot ongewenste gevolgen kan leiden. Ten eerste geldt dat als winst eerst wordt uitgekeerd op de preferente aandelen, en de rest aan gewone aandelen, de gewone aandelen niet volledig meedelen, terwijl 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 soortaandelen dan

[27] Op grond van de faciliteit in artikel 4.12a Wet IB 2001 kan dividend vrij van inkomstenbelasting worden uitgekeerd mits wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden.
[28] Art. 4.9 Wet IB 2001. Indien een belastingplichtige een ab heeft, worden ook andere aandelen of winstbewijzen van dat lichaam in dat ab meegesleept.
[29] Art. 4.10 Wet IB 2001. De meetrekregeling leidt ertoe dat een belastingplichtige die een *'echt'* aanmerkelijk belang heeft, de belangen van de partner en bloed- en aanverwanten in de rechte lijn van de belastingplichtige en zijn partner in het ab trekt.
[30] Art. 4.11 Wet IB 2001. Indien na toepassing van de DSR ab sprake is van een belang dat niet aan het 5% criterium voldoet, bepaalt dit artikel dat de aandelen of winstbewijzen in dergelijke gevallen geacht worden tot een ab te behoren.

CONCEPT

preferente aandelen en bijvoorbeeld als aandelen een letter hebben vawege een eigen dividendpolitiek vanwege de aandeelhouder of aandelen met verschil in agio.
De voorgestelde aanpassing betekent dat de toegang tot de BOR en DSR ab wordt beperkt tot gewone (reguliere) aandelen met een belang van ten minste 5% van het totale geplaatste kapitaal.[31] Een vruchtgebruik of bloot eigendom van deze gewone aandelen kan nog steeds kwalificeren. Op het niveau van de direct gehouden aandelen wordt de toegang tot de DSR ab beperkt tot een belang van ten minste 5% van het totale geplaatste kapitaal bestaande uit gewone aandelen. Dit vereiste dat het gewone aandelen met een belang van ten minste 5% van het totale geplaatste kapitaal betreft, geldt ook voor de indirect gehouden aandelen. Toerekening van bezittingen en schulden is daardoor enkel nog mogelijk als ook het indirecte belang bestaat uit kwalificerende aandelen. Dat betekent dat niet alleen de erflater of schenker kwalificerende aandelen in een lichaam moet houden, maar dat dat lichaam ook kwalificerende aandelen in het andere lichaam moet houden. Gewone aandelen op indirect niveau die onder de verwateringsregeling vallen, blijven eveneens kwalificeren. De BOR en de DSR ab blijven daarnaast gelden voor preferente aandelen die in het kader van een gefaseerde bedrijfsopvolging zijn uitgegeven. Het begrip preferente aandelen is sinds 2010 opgenomen in de wetgeving voor de BOR en de DSR ab. In de parlementaire geschiedenis is niet eenduidig aangegeven wat onder een preferent aandeel moet worden verstaan. Dit leidt in de praktijk soms tot discussie en onzekerheid. Daarom wordt voorgesteld om preferente aandelen in de wet te definiëren als aandelen met voorrang ten aanzien van de winstverdeling of liquidatieopbrengsten. Met deze definitie wordt op hoofdlijnen aangesloten bij de huidige uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst. Wel is sprake van een accentverschuiving in die zin dat momenteel in de uitvoeringspraktijk op grond van de parlementaire geschiedenis[32] bij volledige winstgerechtigdheid niet snel sprake is van een preferent aandeel.
Preferente aandelen die zijn gecreëerd in het kader van een gefaseerde bedrijfsopvolging, kwalificeren op grond van het voorstel enkel als deze een omzetting vormen van gewone aandelen met een belang van ten minste 5% van het totale geplaatste kapitaal. Hetzelfde gaat gelden voor indirect gehouden preferente aandelen.

Als gevolg van de voorgestelde beperking tot gewone aandelen met een belang van ten minste 5% van het totale geplaatste kapitaal zijn van de BOR en DSR ab uitgesloten opties op aandelen, winstbewijzen, ab-pakketten van minder dan 5% van het totaal geplaatste kapitaal, een ab op grond van de meesleepregeling en een fictief ab. Eveneens worden lidmaatschapsrechten van een coöperatie uitgesloten, omdat deze vergelijkbaar zijn met winstbewijzen. Een ab op grond van de meetrekregeling blijft uitgesloten.

Ook tracking stocks worden uitgesloten van de BOR en de DSR ab. Tracking stocks zijn aandelen die niet volledig meedelen in de winstgerechtigdheid en liquidatieopbrengst van de vennootschapen die een bijzondere gerechtigdheid kennen met betrekking tot een of meerdere

[31] Dit vereiste dat het gewone aandelen met een belang van ten minste 5% van het totale geplaatste kapitaal betreft, geldt ook voor de indirect gehouden aandelen, dus voor de toepassing van de toerekeningsregel.
[32] Kamerstukken II 2009/10, 31930, nr. 13, p. 25.

CONCEPT

bezittingen of activiteiten van de vennootschap waarop de aandelen betrekkingen hebben. De toepassing van de BOR en de DSR ab bij tracking stocks is erg complex. Daar komt nog bij dat bij tracking stocks structuren mogelijk zijn waardoor een hoger bedrag onder de BOR wordt verkregen dan dat er aan ondernemingsvermogen is. In de artikelsgewijze toelichting wordt hiervan een voorbeeld gegeven. Na de uitsluiting voor de BOR en DSR ab van tracking stocks worden naar verwachting structuren aangepast door middel van een juridische splitsing. Voor bepaalde gevallen wordt bij ministeriële regeling een overgangsregeling getroffen die erin 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 uitsluiting voor de BOR en DSR ab van met name tracking stocks, opties op aandelen en winstbewijzen leidt tot een aanzienlijke vereenvoudiging voor de Belastingdienst.
Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat aandelen waarop agio is gestort of storting van informeel kapitaal heeft plaatsgevonden, blijven kwalificeren voor de BOR en de DSR ab, mits deze aandelen geen voorrang kennen ten opzichte van andere aandelen.

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

De BOR is bedoeld voor 'reële bedrijfsopvolgingen', namelijk de overdracht van een onderneming die enige tijd door de erflater of schenker werd gedreven aan zijn opvolger, waarbij deze onderneming door de opvolger als ondernemer enige tijd wordt voortgezet. Dit is wettelijk ingevuld via de bezitstermijn van minimaal een jaar (bij overlijden) of minimaal vijf jaar (bij schenken) voorafgaand aan de overdracht en het voortzettingsvereiste op grond waarvan de opvolger de verkregen onderneming (nu nog) na de verkrijging vijf jaar moet voortzetten.[33] De voorwaardelijke vrijstelling van de BOR wordt definitief als aan de voortzettingstermijn is voldaan. Doel van de bezits- en voortzettingseis is mede het voorkomen van oneigenlijk gebruik.

Uit de evaluatie door het CPB blijkt dat de toepassing van de bezits- en voortzettingseis in de praktijk niet altijd eenvoudig is.[34] Zo is met name een vaak terugkomende discussie of is voldaan aan de bezitseis bij toepassing van de BOR. De bezitseis geldt voor de bestaande onderneming van de overdrager. Een belangrijke vraag hierbij is of nog steeds sprake is van dezelfde (objectieve) onderneming, indien tijdens de bezitstermijn een uitbreiding plaatsvindt. De Hoge Raad (HR) heeft daarover op 29 mei 2020 in twee arresten over uitbreiding het volgende geoordeeld. Als sprake is van de uitbreiding van een bestaande onderneming die al aan de bezitseis voldoet, start er voor die uitbreiding geen nieuwe bezitstermijn. Is echter sprake van een uitbreiding met een onderneming die ook als afzonderlijke onderneming blijft bestaan, dan wel.[35] Het onderscheid

[33] Bij een ab is de eis kort gezegd dat de verkrijger van de aandelen deze aandelen gedurende vijf niet vervreemdt en de onderneming in de vennootschap niet wordt gestaakt.
[34] Kamerstukken II 2022/23, 35925 IX, nr. 30, en bijlage, p. 8, 18, 22, 24, 28, 53 en bijlage D, de knelpunten 6 tot en met 9.
[35] HR 29 mei 2020, nr. 19/01680, ECLI:NL:HR:2020:867 (activa/passiva-transactie), en HR 29 mei 2020, nr. 19/00189, ECLI:NL:HR:2020:990 (aanschaf deelnemingen).

tussen een uitbreiding van een bestaande onderneming of de verkrijging van een nieuwe onderneming die niet is opgegaan in een bestaande onderneming is soms lastig te maken.
Voorts is de toepassing van de voortzettingseis complex. Zo is de verkrijger zich niet altijd bewust van het feit dat door bepaalde handelingen mogelijk niet aan de voortzettingseis wordt voldaan. Bijvoorbeeld in het geval de verkregen aandelen worden omgevormd of nieuwe aandelen worden uitgegeven, waardoor de aanspraak op toekomstige winsten wordt beperkt. Daarnaast kan omvorming van aandelen binnen een holdingstructuur op indirect niveau leiden tot ophouden winst te genieten door de holding waarvan de aandelen zijn verkregen. Dit komt mede door het aspect dat de beoordeling of de onderneming geheel of gedeeltelijk is voortgezet, dat is ontleend aan het stakingsbegrip in de inkomstenbelasting, van feitelijke aard is. De verkrijger (belastingplichtige) is verplicht om aangifte te doen indien niet aan de voortzettingseis wordt voldaan.

In het vervolgonderzoek is bezien of het mogelijk is om de huidige bezits- en voortzettingseis in de BOR zodanig aan te passen dat deze meer positief uitpakken voor de flexibiliteit van ondernemingen (wijziging ondernemingsactiviteiten of herstructurering). Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek heeft het kabinet in de eerdergenoemde brief van 29 juni 2023 voorgesteld om via een wetsaanpassing (of aanpassing van lagere regelgeving) een aantal van de knelpunten in de bezits- en voortzettingseis weg te nemen.[36] Het uitgangspunt van de voorgestelde aanpassingen is aansluiten bij de gerechtigdheid tot de onderneming.
Omdat uit het vervolgonderzoek ook blijkt dat ondernemers onzekerheid ervaren of wijzigingen van activiteiten leiden tot strijdigheid met de bezits- en voortzettingseis, is één van de wensen van het kabinet om hen beter informeren over de voortzettings- en bezitseis (ook bij 'overheidsingrijpen'). Het kabinet heeft in deze brief het voornemen uitgesproken om net als voor de voortzettingseis een faciliteit bij 'overheidsingrijpen' bij de bezitseis te introduceren (dit is inmiddels gerealiseerd, zie paragraaf 2.2.6 van dit algemeen deel). Tevens zal worden onderzocht of er ondanks deze aanpassingen toch nog knelpunten voortvloeien uit de bezits- en voortzettingseis bij ondernemingen die willen verduurzamen. Tot slot is het kabinet voornemens om de vijfjaarstermijn in de bezits- en voortzettingseis in te korten, aldus de brief van 29 juni 2023.

Voorstel
De BOR is bedoeld voor 'reële bedrijfsopvolgingen'. Kerngedachte van de BOR is dat de continuïteit van de *bestaande* onderneming niet in gevaar mag komen door te betalen schenk- of erfbelasting door de verkrijger die *deze* bestaande onderneming voortzet. Daartoe zijn o.a. een bezits- en een voortzettingseis opgenomen in de wet. Een ander doel van de bezits- en voortzettingseis is het voorkomen van oneigenlijk gebruik. De BOR is namelijk 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 bezits- en voortzettingseis in de BOR vervullen enerzijds een essentiële en buitengewoon nuttige functie. Anderzijds is uit de evaluatie en het vervolgonderzoek duidelijk geworden dat de bezits- en

[36] Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 570.

CONCEPT

voortzettingseis complex in de toepassing kunnen zijn met als gevolg dat deze eisen op gespannen voet staan met de bedrijfseconomische dynamiek, zoals wijziging in de activiteiten of herstructurering. Daarom is het wenselijk dat er bij reële bedrijfsopvolgingen meer ruimte komt voor ondernemerschap door versoepelingen van de bezits- en de voortzettingseis.

De contouren van de versoepeling van de bezits- en voortzettingseis van de BOR zijn afgelopen najaar bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 aan de orde geweest. Deze versoepeling van de bezits- en voortzettingseis bestaat uit de volgende elementen:

1. De uitkomsten van de 29 mei-arresten van de HR worden kortgezegd gerespecteerd;
2. Herstructureringen in de bezitstermijn worden vergemakkelijkt;
3. Invoering van een faciliteit in geval van overheidsingrijpen tijdens de bezitsperiode;
4. Verkorting van de voortzettingstermijn van vijf jaar naar drie jaar;
5. Herstructureringen in de voortzettingstermijn worden vergemakkelijkt.

Vanuit de stakeholders is gevraagd om een andersoortige versoepeling die zou neerkomen op een geheel nieuwe regeling. Voor deze gevraagde regeling zou niet langer relevant zijn of sprake is van dezelfde onderneming gedurende de bezits- en voortzettingstermijn maar zou de toets bij andere criterium of criteria komen te liggen, bijvoorbeeld de instandhouding van ondernemingsvermogen. Het kabinet heeft dit gevraagde alternatief bestudeerd maar concludeert dat deze gevraagde regeling een andere doelstelling voor ogen heeft dan het faciliëren van een bedrijfsopvolging. Ook is een belangrijke overweging dat met de huidige begrippen zoals het ondernemings- en stakingsbegrip in de inkomstenbelasting al vele jaren ervaring is opgedaan en deze begrippen zijn uitgekristalliseerd in de jurisprudentie. Als daarentegen zou worden gekozen voor deze gevraagde regeling zou dat gepaard gaan met een lange periode van onzekerheid over de (toekomstige) regelgeving van de BOR en de wijze waarop deze in concrete gevallen zou uitwerken. Deze onzekerheid vindt het kabinet voor bedrijfsopvolgingen onwenselijk. Voor het gros van de gevallen waarin een beroep op de BOR wordt gedaan, is de toepassing van de bestaande begrippen volstrekt geen probleem, in een deel van de gevallen is er onduidelijkheid over de feitelijke omstandigheden en in een zeer klein aantal gevallen is sprake van knelpunten waarvan een groot deel met deze versoepelingen wordt opgelost. Daar komt bij dat deze gevraagde regeling niet past in het lopende traject van dit vervolgwetsvoorstel en daarmee niet per 2026 operationeel zou kunnen zijn. Als deze gevraagde regeling al wenselijk zou zijn, vergt dit een separaat —complex— wetgevingstraject en de nodige implementatietijd voor de Belastingdienst. Dat betekent dat de BOR voor de toets of sprake is van dezelfde onderneming gedurende de bezits- en voortzettingstermijnen in het voorstel nog steeds aansluit bij het ondernemings- en stakingsbegrip uit de inkomstenbelasting. Hierdoor blijft relevant of sprake is van dezelfde (objectieve) onderneming, zoals in de eerdergenoemde 29 mei-arresten uit 2020. Inmiddels is door het “horen en zien”-arrest van de HR uit 2023 duidelijkheid ontstaan over de vraag hoe de

CONCEPT

HR een uitbreiding van de subjectieve gerechtigdheid beoordeelt.[37] In paragraaf 2.4.1. wordt dit nader toegelicht.

Tot slot wordt opgemerkt dat de HR in 2022 heeft uitgesproken dat het gaan verhuren van de onderneming in de voortzettingstermijn niet leidt tot het terugnemen van de BOR.[38] Hoewel kan worden betwijfeld of deze uitkomst past bij de bedoeling van de BOR sluit deze uitkomst wel aan bij een consequente toepassing van het IB-stakingsbegrip. Daarom wordt geen voorstel tot wetswijziging op dit vlak gedaan.

2.2.1. De uitkomsten van de 29 mei-arresten van de Hoge Raad respecteren; geen wetsaanpassing

Zoals uit de evaluatie bleek, is met name de bezitseis een vaak terugkomende discussie bij toepassing van de BOR. De bezitseis geldt voor de bestaande onderneming van de overdrager. De hiervoor al genoemde 29 mei-arresten van de HR hebben betrekking op de toepassing van de bezitseis op uitbreidingsinvesteringen.[39] De kern van de discussie bij uitbreidingsinvesteringen is of de uitbreiding leidt tot een vergroting van de bestaande onderneming doordat de uitbreiding wordt samengevoegd met de bestaande onderneming ("opgaan in") of dat de uitbreiding een nieuwe onderneming naast de bestaande onderneming is. Dit wordt getoetst op basis van de regels in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de jurisprudentie daarvan. In het ene arrest was sprake van aankoop van een deelneming waarbij geen sprake was van 'opgaan in' en in het andere arrest was sprake van een activa/passiva transactie waarbij hiervan wel sprake was. Uit deze arresten vloeit voort dat een uitbreidingsinvestering ook aan de bezitseis voldoet indien de gekochte onderneming op het tijdstip van vererving of schenking is opgegaan in een bestaande onderneming die voldoet aan de bezitseis. Indien de nieuwe onderneming niet is opgegaan in een bestaande onderneming, is het een zelfstandige onderneming waarvoor een zelfstandige bezitseis geldt. Vanuit de Belastingdienst is voor de evaluatie aangedragen dat de toepassing van deze arresten in de praktijk complex is, omdat op grond van een feitelijke toets moet worden beoordeeld of de aangekochte onderneming is opgegaan in de bestaande onderneming. Deze complexiteit speelt echter niet of bijna niet als sprake is van een holdingstructuur en er een deelneming van een derde wordt gekocht. Gezien de afzonderlijke juridische huls van de deelneming blijft de gekochte onderneming namelijk gemakkelijk te onderscheiden, mede daarom zal in de meeste gevallen de gekochte onderneming niet opgaan in de bestaande onderneming. In uitzonderlijke situaties kan na de aankoop wel sprake zijn van één onderneming. Van één onderneming kan echter geen

[37] 21-04-2023, ECLI:NL:HR:2023:647. Uitspraak verwijzingshof van 12 maart 2023, ECLI:NL:GHARL:2024:1864.
[38] ECLI:NL:HR:2022:1793. Voor de voortzettingseis is bepalend of de onderneming wordt gestaakt. Het gaan verhuren van de onderneming kwalificeert in de inkomstenbelasting als 'voortgezet ondernemerschap' waardoor geen sprake is van een staking van de onderneming. De Hoge Raad heeft deze lijn toegepast in dit zogenoemde benzinepomparrest waar sprake was van gaan verhuren van de onderneming door de vennootschap.
Overigens heeft het gaan verhuren van de onderneming (al dan niet in een vennootschap) gedurende de bezitsperiode wel tot gevolg dat de BOR niet kan worden toegepast, omdat het etiket 'voortgezet ondernemerschap' persoonsgebonden is en dus niet overgaat op de verkrijger. Daardoor kan de verkrijger geen beroep doen op de BOR. Dat vraag ik mij af; zie opmerking.
[39] HR 29 mei 2020, nr. 19/01680, ECLI:NL:HR:2020:867 (activa/passiva-transactie), en HR 29 mei 2020, nr. 19/00189, ECLI:NL:HR:2020:990 (aanschaf deelnemingen).

CONCEPT

sprake zijn als niet alle aandelen van een deelneming worden gekocht.[40] Dezelfde problematiek speelt als de holding een deelneming opricht en daarin – eventueel met een derde - een nieuwe activiteit start.

In theorie zijn er op hoofdlijnen drie opties om met deze arresten om te gaan. Ten eerste de uitkomsten van deze arresten respecteren, ten tweede bij fictie een 100% deelneming altijd aanmerken als een nieuwe onderneming of ten derde bij fictie een 100%-deelneming altijd aanmerken als opgaan in de bestaande onderneming. Het kabinet geeft de voorkeur aan de eerste optie. Inmiddels is met deze arresten in de praktijk ervaring opgedaan en ook speelt mee dat deze arresten slechts bij een zeer beperkt deel van de BOR-gevallen relevant zijn. Van "opgaan in" zal in de meeste gevallen sprake zijn bij aankoop van activa en passiva, dit komt in de praktijk niet vaak voor. Daarnaast kan het ook spelen bij aankoop van aandelen in een vennootschap, maar daarvoor geldt dat gezien de juridische huls "opgaan in" zelden het geval is. Wel is in de weinige gevallen dat dit zich voordoet, deze beoordeling complex. De optie om de uitkomsten van deze twee 29 mei-arresten te respecteren en de wetgeving ter zake niet aan te passen, heeft de voorkeur omdat de andere twee opties veel ongewenste consequenties hebben en naar verwachting de toepassing van de BOR niet minder complex maken. De tweede optie - bij fictie een 100% deelneming altijd aanmerken als een nieuwe onderneming – heeft als belangrijke bezwaren dat dit 1) ontweken kan worden door gebruik te maken van activa en passiva transacties, 2) niet gunstig is voor het bedrijfsleven en 3) niet rechtsvormneutraal uitpakt. De derde optie - bij fictie een 100%-deelneming altijd aanmerken als opgaan in de bestaande onderneming – leidt ertoe dat een uitbreidingsinvestering die onder de huidige jurisprudentie wordt aangemerkt als een nieuwe onderneming waarvoor een zelfstandige bezitstermijn geldt, meedoet met de bezitstermijn van de bestaande onderneming. Vanuit het bedrijfsleven wordt aangedragen dat veel uitbreidingsinvesteringen samenhangen met de bestaande onderneming of daaruit voortvloeien. Maar er hoeft geen relatie te zijn tussen de uitbreidingsinvestering en de bestaande onderneming. Daarmee kan deze optie tot vreemde consequenties leiden, bijvoorbeeld een holding heeft een ijssalon en koopt alle aandelen van een (grote) deelneming die in plasticverwerking doet. Hierbij kan sprake zijn van onbedoeld gebruik als bijvoorbeeld de ijssalon een beperkte waarde heeft afgezet tegen de plasticverwerking. De optie om een 100%-deelneming altijd aan te merken als opgaan in de bestaande onderneming verhoudt zich ook slecht tot het uitgangspunt van het subjectieve ondernemingsbegrip (bij uitbreiding subjectieve gerechtigdheid vangt voor de uitbreiding een nieuwe bezitsperiode aan). Het uitsluiten van de aankoop van bijvoorbeeld een deelneming van minder dan 100% (dan is er zelden sprake van opgaan in) is eveneens vreemd. Dan vangt bij een uitbreiding van bijvoorbeeld 5% naar 100% van de gerechtigdheid in een lichaam wel een nieuwe bezitstermijn voor de 95% aan en dat zou bij deze optie niet het geval zijn bij aanschaf van een 100%-deelneming. Dat verschil valt niet goed uit te leggen. Het kabinet stelt alles afwegend voor om de uitkomsten van de 29 mei-arresten te respecteren en geen wetswijziging voor te stellen.

[40] Vanwege de deelgerechtigdheid kan de onderneming van die deelneming dan immers niet 'opgaan in' de bestaande onderneming.

CONCEPT

De 29 mei-arresten gaven nog geen duidelijkheid over hoe de HR aankeek tegen een uitbreiding van de subjectieve gerechtigdheid. Inmiddels is door het "horen en zien"-arrest van de HR uit 2023 duidelijkheid ontstaan over de vraag hoe de HR een uitbreiding van de subjectieve gerechtigdheid beoordeelt.[41] In het arrest 'horen en zien' was sprake van ruilen van subjectieve gerechtigheid in twee ondernemingen. Door dat arrest is komen vast te staan dat de HR voor de BOR en daarmee voor de bezits- en voortzettingseis de subjectieve gerechtigdheid als ijkpunt hanteert. Dat is inherent aan de opvolgingsgedachte en het starten van een nieuwe onderneming. De onderneming in subjectieve zin is (het aandeel in) de onderneming van de belastingplichtige. Anders gezegd, het economische belang in de onderneming. Een voorbeeld van een subjectieve uitbreiding is dat iemand zijn aandelenbelang uitbreidt van bijvoorbeeld 5% naar 50%. De HR heeft bevestigd dat in dat geval een nieuwe bezitstermijn gaat gelden voor de uitbreiding met 45% belang. Een andere uitleg zou de bezitseis in belangrijke mate uithollen. Dit voorkomt ook constructies, zoals uitbreiding van een 5%-gerechtigdheid in het zicht van overlijden of schenken onder de BOR naar 100% waardoor men voor die 100% een beroep zou kunnen doen op de BOR.

2.2.2 Vergemakkelijken van herstructureringen

Het voorstel is om een groot aantal van de knelpunten in de bezits- en voortzettingseis bij herstructureringen weg te nemen. Deze knelpunten doen zich vooral voor bij bedrijfsopvolging via aandelen, maar ook bijvoorbeeld bij de IB-ondernemer die tijdens de bezits- of voortzettingsperiode zijn onderneming ruisend wil inbrengen in een bv. Voor de huidige bezits- en voortzettingsvereiste was reeds het uitgangspunt dat de wijziging van de juridische huls geen gevolgen zou mogen hebben. De hoofdvorm is vastgelegd in de artikelen 35d en 35e van de Successiewet 1956 waarbij enkele verbijzonderingen in de artikelen 9 en 10 van de Uitvoeringsregeling schenk- en erfbelasting zijn opgenomen. Die artikelen stellen echter in bepaalde situaties strikte voorwaarden die bij nader inzien niet steeds nodig zijn voor de doelstelling van de BOR of de bezits- en voortzettingseis. Denk bijvoorbeeld aan de voorwaarde dat steeds gebruik moet worden gemaakt van een doorschuifregeling of dat de verkrijger enig aandeelhouder moet worden van de nieuwe holding. In de beleidssfeer is reeds een aantal goedkeuringen gegeven. Deze genoemde knelpunten worden weggenomen. Uitgangspunt blijft dat als het juridische jasje van de onderneming verandert (verandering van de structuur of verandering van de rechtsvorm) 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). De herstructurering mag ook ruisend plaatsvinden. Voor de bezitseis mag de herstructurering tegen contanten plaatsvinden. Voor de voortzettingseis is en blijft dat niet toegestaan.[42] Bij verkrijging van contanten kan de schenk- of erfbelasting namelijk alsnog worden voldaan, waardoor de vrijstelling op grond van de BOR niet langer nodig is.

[41] Hoge Raad, 21-04-2023, ECLI:NL:HR:2023:647.
[42] Onder contanten wordt ook verstaan vorderingen of andere vormen van betaling.

CONCEPT

Het kabinet neemt bij het versoepelen van herstructureringen nadrukkelijk het belang van de subjectieve gerechtigdheid tot de onderneming als hoofdgedachte. Als deze gedachte zou worden verlaten, vervaagt het onderscheid met een belastingplichtige die belast beleggingsvermogen erft en die dat vermogen vervolgens investeert in een nieuwe onderneming, waardoor de BOR juridisch kwetsbaarder wordt (gelijkheidsbeginsel). Het volgende voorbeeld illustreert dit. PM

2.2.3 Herstructureringen bezitsperiode

Bij wijzigingen in de juridische structuur van de onderneming (bijvoorbeeld bij verhangingen en splitsingen/fusies, waarbij de gerechtigdheid/het belang van de aandeelhouder tot de onderneming materieel gezien niet wijzigt) vormt de bezitseis door de voorgestelde aanpassing op basis van de wet- en regelgeving in nog minder situaties dan nu het geval is, een belemmering. Wel blijft ook bij herstructureringen in de bezitsperiode het uitgangspunt dat het economische belang tot de over te dragen onderneming (subjectieve gerechtigdheid) niet mag toenemen. Dat wil zeggen: een toename van de subjectieve gerechtigdheid leidt voor die toename tot start van een nieuwe bezitstermijn.

De hoofdgedachte achter deze versoepelingen voor herstructureringen houdt in dat als de economische gerechtigdheid tot de over te dragen onderneming op zowel direct als indirect niveau niet wijzigt bij herstructureringen, er anders dan op basis van de huidige regelgeving[43], voor de erflater/schenker geen nieuwe bezitstermijn aanvangt. Dit kan ook gelden bij meerdere aandeelhouders. Op basis van de huidige wettekst (de erflater/ schenker moet gedurende de bezitsperiode ab-houder van de overgedragen aandelen zijn geweest) is het zo dat bij elke omvorming, emissie of inkoop van direct gehouden aandelen een nieuwe bezitsperiode aanvangt, ongeacht of na deze omvorming, emissie of inkoop nog steeds sprake is van een enig aandeelhouder. Door het omschreven uitgangspunt waarbij wordt aangesloten bij de economische gerechtigdheid wordt zo’n omvorming, emissie of inkoop wel mogelijk zonder dat een nieuwe bezitstermijn aanvangt. Dit is uiteraard alleen van toepassing indien de gerechtigdheid van de erflater/schenker tot de over te dragen onderneming niet wijzigt of toeneemt. Bij een enig aandeelhouder zal zijn gerechtigdheid niet wijzigen, bij meerdere aandeelhouders is dat afhankelijk van de situatie. Als bijvoorbeeld alle aandelen van de aandeelhouders worden omgevormd in letteraandelen, zodat ze hun eigen dividendpolitiek kunnen voeren, heeft deze omvorming geen gevolg voor de bezitseis als de gerechtigdheid van deze aandeelhouders tot de onderneming hetzelfde blijft. Hetzelfde geldt bij emissie als aan alle aandeelhouders evenveel en dezelfde nieuwe aandelen worden uitgegeven. Dan wijzigt immers de gerechtigdheid niet. Inkoop van aandelen in de bezitsperiode zorgt op basis van de huidige letterlijke wettekst tot aanvang van een nieuwe bezitsperiode, omdat van de resterende aandelen het belang tot de onderneming van dat lichaam wijzigt. Onder het nieuwe uitgangspunt dient zo’n inkoop alleen gevolgen te hebben als de gerechtigheid van de aandeelhouder tot de onderneming toeneemt. Door dit uitgangspunt zal dus in een situatie van een enig aandeelhouder het omvormen, uitgifte of inkoop van de direct

[43] Artikel 35d SW 1956 en artikel 9 Uitvoeringsregeling Schenk- en erfbelasting.

CONCEPT

gehouden aandelen in de bezitsperiode geen probleem meer opleveren. Bij meerdere aandeelhouders zijn er in de bezitsperiode evenmin gevolgen indien de onderlinge gerechtigdheid tot de onderneming hetzelfde blijft. Bij omvormen van aandelen moet wel rekening worden gehouden met het voorstel dat alleen bij reguliere aandelen een beroep kan worden gedaan op de DSR ab en de BOR (zie paragraaf 2.1. van dit algemeen deel). Om onduidelijkheid te voorkomen: ook bij certificering en decertificering vangt geen nieuwe bezitstermijn aan als de aandelen en certificaten te vereenzelvigen zijn, want dan wijzigt immers de gerechtigdheid van de erflater/schenker tot de onderneming niet. De regelgeving wordt, waar nodig, aangepast om bovengenoemde vormen van herstructureringen mogelijk te maken binnen de bezitseis..

De herstructurering kan ook inhouden dat de holding waarvan de schenker/erflater de aandelen houdt, door een fusie of splitsing verdwijnt. Onder de huidige regelgeving[44] is reeds toegestaan dat geen nieuwe bezitsperiode aanvangt als dit door middel van een fiscaal gefaciliteerde fusie of splitsing (een zogenoemde geruisloze fusie of splitsing) gaat en de gerechtigdheid van de schenker/erflater tot de objectieve onderneming niet wijzigt of toeneemt, de holding moet immers de (toegerekende) objectieve onderneming gedurende de bezitstermijn drijven. Gezien het uitgangspunt. Onder de wordt ook een fiscaal niet gefaciliteerde (een zogenoemde ruisende) fusie of splitsing in de bezitstermijn mogelijk zonder dat een nieuwe bezitstermijn aanvangt. Tevens wordt het mogelijk om de vennootschap te verkopen aan een andere vennootschap van de erflater/schenker. Onder de huidige regeling was dat niet toegestaan (29 mei-deelnemingenarrest) Mocht deze andere vennootschap ook een onderneming drijven, dan geldt natuurlijk dat deze onderneming ook aan de bezitseis moet voldoen. Gezien het uitgangspunt moet het ook mogelijk zijn dat de aandelen van een deelneming in de bezitsperiode via dividenduitkering worden overgedragen aan de erflater/schenker, die daarna de direct gehouden aandelen nalaat of schenkt. Als de subjectieve gerechtigdheid tot de onderneming(-en) niet wijzigt of toeneemt, hebben herstructureringen in de vorm van zowel ruisende als geruisloze splitsingen en fusies als verkoop op direct of indirect niveau onder het uitgangspunt geen gevolg voor de bezitseis.

Een voorbeeld:

> X is enig aandeelhouder van X bv die een onderneming drijft. Daarnaast is X enig aandeelhouder van X holding bv die meerdere dochtervennootschappen heeft, waarin ook een onderneming wordt gedreven. Als X in de bezitstermijn de aandelen in X bv inbrengt in de holding, gaat onder de huidige regeling voor die onderneming in X bv alleen bij een inbreng via een gefaciliteerde fusie geen nieuwe bezitstermijn lopen.[45] In de voorgestelde benadering gaat ook bij een inbreng door verkoop of een ruisende fusie geen nieuwe bezitstermijn lopen als hierdoor de gerechtigdheid tot de onderneming niet wijzigt en dus in het voorbeeld een 100% belang blijft.

[44] Artikel 9, vijfde lid, Uitvoeringsregeling schenk- en erfbelasting (URSE).
[45] Dat is niet altijd het geval, zie artikel 9, vijfde lid, URSE. Bij een aandelenfusie ex artikel 3.55 Wet IB 2001 blijft de bezitstermijn doorlopen.

CONCEPT

Op basis van de huidige wet- en regelgeving is het al zo dat een ruisende fusie of splitsing op indirect niveau geen gevolgen voor het voldoen aan de bezitsperiode heeft, mits de gerechtigdheid van de erflater/schenker tot de onderneming hierdoor niet wijzigt. Dit houdt in dat bij een verkoop van een deelneming aan een nieuw opgerichte tussenholding geen nieuwe bezitsperiode aanvangt, mits de erflater/schenker via zijn holding en de nieuwe tussenholding dezelfde subjectieve gerechtigdheid behoudt in de deelneming. In het "horen en zien"-arrest oordeelde de HR dat er wel deels een nieuwe bezitsperiode aanvangt als door een splitsing van de tussenholding de holding (na toerekening) een groter gedeelte van één van de objectieve ondernemingen gaat drijven. Dit is in lijn met het uitgangspunt, daardoor vangt bij zo'n splitsing nog steeds deels een nieuwe bezitsperiode aan.

Logischerwijs blijven de gevolgen ongewijzigd als bij meerdere aandeelhouders de onderlinge gerechtigdheid tot de onderneming wijzigt. Dit doet zich voor als een aandeelhouder meer aandelen in een vennootschap verwerft door bijvoorbeeld aankoop. Voor de aangekochte aandelen start dan een nieuwe bezitstermijn. Ook bij inkoop van de aandelen van een deel van de aandeelhouders door de bv, verandert het belang van de resterende aandeelhouders. Voor de uitbreiding van hun gerechtigdheid geldt net als nu een eigen bezitstermijn. Deze gevolgen zijn inherent aan de toename van de subjectieve gerechtigdheid dat zich ook op indirect niveau kan voordoen, bijvoorbeeld als de ene houdstermaatschappij de aandelen in de werkmaatschappij van de andere houdstermaatschappij koopt of alleen aandelen van één van de houdstermaatschappijen worden ingekocht.

2.2.4 Herstructureringen voortzettingsperiode

Voorgesteld wordt om de tegemoetkomingen in de regelgeving uit te breiden, waardoor bij meerdere gebeurtenissen voldaan wordt aan het voortzettingsvereiste. Voor deze gebeurtenissen geldt het geformuleerde uitgangspunt. Hierdoor wordt bij herstructureringen in de voortzettingsperiode veel van door de praktijk ervaren knelpunten weggenomen en zijn meer wijzigingen en herstructureringen mogelijk, terwijl tegelijkertijd recht wordt gedaan aan het doel en de kerngedachten van de BOR. Dat betekent dat bijvoorbeeld bij (gedeeltelijk) ophouden winst genieten, het vervreemden van de verkregen aandelen en het ontvangen door de verkrijger van contanten bij de herstructurering de BOR-vrijstelling, net zoals nu, (gedeeltelijk) vervalt. Omdat voor herstructureringen in de voortzettingsperiode het hierboven genoemde uitgangspunt geldt houdt dit in dat de subjectieve gerechtigdheid van de verkrijger tot de overgedragen onderneming niet mag wijzigen of afnemen en dat de herstructurering tegen aandelen moet plaatsvinden. Dit geldt ook als deze verkoop aan een andere onderneming of ander lichaam van de verkrijger plaatsvindt. Bij elke herstructurering geldt dat de verkrijger geen contanten[46] mag ontvangen. Het ontvangen van contanten is immers tegenstrijdig aan de bedoeling van de BOR, te weten dat de onderneming niet in gevaar mag komen door de betaling van schenk- of erfbelasting. Met de ontvangen contanten had de verkrijger immers de verschuldigde belasting kunnen betalen.

[46] Onder contanten wordt ook verstaan vorderingen of andere vormen van betaling.

CONCEPT

Op basis van de huidige wet- en regelgeving is een herstructurering op indirect niveau (wijziging op het niveau van de deelnemingen) alleen mogelijk als deze via een gefaciliteerde fusie of splitsing gaan. Onder het uitgangspunt wordt het mogelijk om op indirect niveau via verkoop of een ruisende of geruisloze fusie of splitsing een herstructurering door te voeren, mits de subjectieve gerechtigdheid van de verkrijger niet wijzigt of afneemt en de holding waarvan de aandelen zijn verkregen (na toerekening) niet ophoudt winst te genieten.

Tevens zijn gezien het uitgangspunt er geen gevolgen voor de voortzettingseis als indirect gehouden aandelen worden omgevormd in letteraandelen, zodat de holdings een eigen dividendpolitiek kunnen voeren. Als hierbij de gerechtigdheid van deze indirect gehouden aandelen tot de onderneming niet wijzigt, blijft immers de subjectieve gerechtigdheid van de verkrijger hetzelfde. Onder de huidige wet- en regelgeving kan deze omvorming tot het deels niet voldoen aan het voortzettingsvereiste leiden als door de toerekeningsregel[47] de vennootschap, waarvan de aandelen zijn verkregen, deels ophoudt winst te genieten. De regelgeving wordt, waar nodig, aangepast om bovengenoemde vormen van herstructureringen mogelijk te maken binnen de voortzettingseis.

Inherent aan het uitgangspunt blijft het aangaan van een vennootschap onder firma in de voortzettingsperiode wel gevolgen opleveren, omdat door het samengaan van ondernemingen de subjectieve gerechtigdheid van de verkrijger tot de onder de BOR verkregen onderneming wordt verkleind.[48]

2.2.5 Verkorting van de voortzettingstermijn van vijf jaren naar drie jaren

Omdat de BOR is bedoeld voor 'reële bedrijfsopvolgingen' geldt zowel een bezitseis als een voortzettingseis. De voortzettingseis houdt in dat de opvolger de verkregen onderneming vijf jaar voortzet. De voorwaardelijke vrijstelling van de BOR wordt definitief als aan de voortzettingstermijn is voldaan. Doel van de bezits- en voortzettingseis is mede het voorkomen van oneigenlijk gebruik.

In de evaluatie is gewezen op een aantal knelpunten bij de toepassing van de voortzettingseis. In de brief van 29 juni 2023 is ook een verkorting van de voortzettingstermijn aangekondigd.[49] Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 is dit geconcretiseerd door de toezegging tot verkorting van de voortzettingstermijn van vijf naar drie jaaran.[50]

---

[47] Artikel 35c, vijfde lid, SW 1956.
[48] Voorbeeld. De verkrijger heeft een apotheek verkregen. Om schaalvergroting te realiseren gaat hij in de voortzettingsperiode een VOF aan met een andere ondernemer die ook een apotheek drijft. Hierdoor ontstaat een VOF, waarbij de gerechtigdheid van de verkrijger tot de verkregen apotheek afneemt. Voor zover die gerechtigdheid afneemt wordt niet voldaan aan de voortzettingseis. Dat de verkrijger gerechtigd wordt tot de apotheek van de andere ondernemer is voor het voldoen aan de voorzettingseis niet relevant.
[49] Kamerstukken II 202223, 32637, nr. 570.
Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 122, p. 79 en 80.
Handelingen II 25 oktober TK nr. 17, item 8, p. 47.

CONCEPT

Het kabinet stelt daarom een verkorting van de voortzettingstermijn van vijf jaar naar drie jaar voor. Daarmee is een verkrijger minder lang gebonden aan de eisen die gepaard gaan met de voortzettingstermijn waardoor de flexibiliteit in de bedrijfsvoering, zoals een wijziging van bedrijfsactiviteiten of het aangaan van een joint venture, wordt vergroot. Het kabinet verwacht dat de verkorting naar drie jaar in samenhang met het vergemakkelijken van herstructureringen de opvolger meer mogelijkheden geeft voor wijzigingen in zijn bedrijfsvoering. Voorgesteld wordt de verkorting van de voortzettingstermijn van vijf jaar naar drie jaar al eerder in werking te laten treden dan 1 januari 2026, namelijk per 1 januari 2025. Daarmee geldt een voortzettingstermijn van 3 jaar voor verkrijgingen die zich voordoen vanaf 1 januari 2025.

Het kabinet heeft in dit verband ook bezien of een verkorting van de bezitstermijn wenselijk is. De bezitstermijn voor overlijden is één jaar. Deze termijn geldt om te voorkomen dat in het zicht van overlijden, belast vermogen wordt omgezet in onbelast vermogen zonder dat van een reële bedrijfsoverdracht sprake is. Een termijn van één jaar is al kort. De huidige bezitstermijn bij schenking bedraagt vijf jaar. Ook heeft de bezitstermijn als doel om alleen reële bedrijfsopvolgingen onder de BOR te faciliteren. De vraag is waarom verkorting van de bezitseis bij schenking naar bijvoorbeeld vier jaar wenselijk/noodzakelijk zou zijn. Schenkingen zijn immers te plannen. Het doen van herstructureringen wordt gemakkelijker gemaakt en sinds 1 januari 2024 is er ook voor de bezitseis een faciliteit voor overheidsingrijpen (zie de volgende paragraaf). Bij uitbreidingen in de bezitsperiode waarbij geen sprake is van opgaan in de bestaande onderneming en dus een nieuwe bezitsperiode aanvangt, kan schenking gefaseerd plaatsvinden. Dat geldt ook bij wijziging van activiteiten in de bestaande onderneming. Een verkorting van de bezitstermijn bij schenking leidt naar verwachting tot meer onbedoeld gebruik, zeker in samenhang met verkorting van de voortzettingstermijn en strookt niet met de bedoeling van de BOR, het faciliteren van reële bedrijfsopvolgingen. Bij verkorten van de termijn komt de rechtvaardiging van de vrijstelling op een hellend vlak. Gelet op het voorgaande stelt het kabinet geen verkorting van de bezitstermijn voor.

2.2.6 De per 1 januari 2024 ingevoerde faciliteit in geval van overheidsingrijpen tijdens de bezitsperiode

Er geldt sinds 2010 een faciliteit voor overheidsingrijpen voor de voortzettingstermijn. Dit houdt samengevat in dat er geen strijd is met de voortzettingseis wanneer een ondernemer in geval van overheidsingrijpen zijn onderneming staakt, voor zover hij het ondernemingsvermogen binnen drie jaar herinvesteert in een andere onderneming waaruit hij winst gaat genieten.

in de brief van 29 juni 2023[51] is aangekondigd dat het kabinet voornemens is een dergelijke versoepeling ook bij de bezitstermijn te introduceren. Het kabinet wil hiermee tegemoetkomen aan

[51] Kamerstukken II 202223, 32637, nr. 570.

zorgen uit sectoren die een grote transitie ondergaan, waaronder ook de agro-sector. Van alle bedrijfsoverdrachten tussen 2010 en 2017 vond ruim de helft plaats in de landbouwsector.
Deze aangekondigde faciliteit in geval van overheidsingrijpen tijdens de bezitsperiode is ingevoerd per 1 januari 2024.[52] Daarbij wordt de periode dat de schenker of erflater de vanwege overheidsingrijpen gestaakte onderneming dreef en de periode dat hij de onderneming dreef waarin hij heeft geherinvesteerd, bij elkaar opgeteld. Bij staking door overheidsingrijpen door de verkrijger gold reeds hetzelfde voor de termijn van de voortzettingseis. Zowel de faciliteit in geval van overheidsingrijpen tijdens de bezitsperiode als de faciliteit in geval van overheidsingrijpen in de voortzettingstermijn, gelden eveneens bij gedeeltelijke staking van een onderneming. Tevens kan nog worden opgemerkt dat per 1 januari 2024 ook de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (LSV) en Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (LSV-plus) zijn aangemerkt als overheidsingrijpen.[53]

2.3. Tegengaan onbedoeld gebruik BOR op (zeer) hoge leeftijd

Schenkingen en erfenissen zijn in Nederland belast tegen een tarief van 10%-20% (kinderen van ouders), 18%-36% (kleinkinderen) of tegen 30%-40% (andere relaties). De BOR leidt tot een omvangrijke vrijstelling van schenk- en erfbelasting. De BOR voorziet in een voorwaardelijke vrijstelling van de schenk- en erfbelasting voor het ondernemingsvermogen bij bedrijfsopvolgingen die voldoen aan de voorwaarden. Per 2025 bedraagt de vrijstelling 100% van de goingconcernwaarde van het ondernemingsvermogen van € 1,5 miljoen en 75% voor het ondernemingsvermogen boven de € 1,5 miljoen. Dit maakt het aantrekkelijk voor vermogenden om de BOR op te zoeken zonder dat sprake is van zakelijke (andere dan fiscale) overwegingen – laat staan van reële bedrijfsopvolging – maar ingegeven door fiscaal gewin, zoals ook in het rapport IBO-vermogensverdeling is gesignaleerd.[54] Een specifieke vorm van onbedoeld gebruik betreft bijvoorbeeld de zogenoemde rollatorinvesteringen waarvan het kenmerk is dat vermogenden op (zeer) hoge leeftijd hun niet-ondernemingsvermogen zodanig omvormen dat dit kwalificeert als ondernemingsvermogen met als doel van de BOR gebruik te maken.

In de evaluatie door het CPB is een casus uit de praktijk beschreven waarin kort gezegd een moeder op 92-jarige leeftijd toetrad tot een maatschap met haar kinderen en daarbij het land en bedrijfsgebouwen inbracht die zij voorheen verpachtte aan de onderneming.[55]

De conclusie van het vervolgonderzoek is dat het wenselijk en mogelijk is om de BOR beter toe te snijden om onbedoeld gebruik door vermogenden op hoge(re) leeftijd te voorkomen. Zoals in de brief van 29 juni 2023 is aangegeven, wordt de BOR in een dergelijk geval niet toegepast om te voorkomen dat de continuïteit van een bestaande onderneming in gevaar komt, maar wordt om de

[52] Artikel XI Eindejaarsregeling 2023. Stcrt. 2023, 34571.
[53] Artikel I, onderdeel B, Eindejaarsbesluit 2023. Stb. 2023, 511.
[54] Dit komt door het grote fiscale belang van de BOR (het relevante tarief – bij grotere verkrijgingen - van de schenk- en erfbelasting is 20% voor kinderen, 36% voor kleinkinderen en 40% voor andere verkrijgers) en van de DSR ab.
[55] Rb. Noord Nederland 24 januari 2019, nr. 16/393, ECLI:NL:RBNNE:2019:422

CONCEPT

BOR te kunnen toepassen een onderneming gestart.[56] Door gebruikmaking van deze "truc" is het mogelijk een aanzienlijke besparing op de heffing van schenk- en erfbelasting te bereiken bij schenking of vererving van dat vermogen. Uit het vervolgonderzoek is gebleken dat het mogelijk is het gebruik van deze constructie met betrekking tot de BOR te bestrijden. Daarbij wordt gedacht aan het verlengen van de bezitstermijn voor een erflater of schenker die de AOW-gerechtigde leeftijd ruimschoots heeft bereikt.

Voorstel aanpak onbedoeld gebruik BOR op hogere leeftijd

Onbedoeld gebruik van de BOR vindt plaats door personen met voldoende groot vermogen om een onderneming te starten, een aandeel in een onderneming te kopen of een ab daarin aan te kopen dat ervoor zorgt dat niet-ondernemingsvermogen een zodanige functie krijgt dat dit gaat kwalificeren als ondernemingsvermogen en aan de voorwaarden voor de BOR wordt voldaan met het doel van belastingbesparing door de verkrijger. Van een reële bedrijfsopvolging is geen sprake. Deze constructies kunnen, anders dan de term zogenoemde rollatorinvesteringen suggereert, bij schenkers of erflaters in alle leeftijdsgroepen voorkomen. Wel is het zo dat vermogenden vaker ouderen zijn en dat ouderen met het oog op vermogensovergang of -overdracht naar de volgende generatie dankbaar (oneigenlijk) gebruik zullen maken van de mogelijkheden die de BOR daartoe biedt. Met dit voorstel is het niet de bedoeling om het starten of kopen van (een deel van) een onderneming (al dan niet door middel van een ab) op (zeer) hoge leeftijd onmogelijk te maken, maar wel om gebruikmaking van de BOR in dat soort situaties aan zwaardere voorwaarden te verbinden. De noodzaak daartoe wordt nog groter gelet op het voorstel tot verkorting van de voortzettingstermijn voor de BOR.
De casus uit de evaluatie staat niet op zichzelf, er zijn meer van deze casussen onder andere door de Belastingdienst gesignaleerd.[57] Het kabinet vindt dit vanzelfsprekend zeer ongewenst. Daarom is met behulp van gegevens uit de aangiftebestanden van de Belastingdienst getracht beter zicht te krijgen op startende ondernemers op leeftijd om aan de hand van data te bepalen vanaf welke leeftijd de toegang tot de BOR in situaties als hierboven geschetst moet worden bemoeilijkt. Allereerst is gekeken naar de leeftijd waarop een onderneming in de inkomstenbelasting wordt gestart (dit kan ook door toetreding tot een maatschap of vennootschap onder firma). Uit een analyse op de IB-aangiftebestanden over de periode 2010-2022 blijkt allereerst dat rondom de AOW-gerechtigde leeftijd[58] een kleine golf te zien is in het aantal startende IB-ondernemers. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om personen die na loondienst een eigen onderneming starten. Het aantal personen dat ruim na de AOW-gerechtigde leeftijd (70 jaar of ouder) nog een onderneming start, is relatief beperkt.[59] In de periode 2010-2022 waren circa 11.000 startende IB-ondernemers 70 jaar of ouder (0,9% van het totaal aan startende IB-ondernemers in die periode). Gemiddeld

[56] Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 570, p. 11. Kamerstukken II 2022/23, 36350, nr. 1, p. 45. In de Voorjaarsnota is reeds vermeld dat wordt bezien hoe deze constructies kunnen worden aangepakt door bijvoorbeeld een langere bezits- en voortzettingstermijn vanaf hoge leeftijd.
[57] Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 6 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:888. Het betrof een erflater die 87 jaar was bij zijn overlijden en niet voldeed aan de bezitstermijn van 1 jaar.
[58] Tot 2020 was de AOW-gerechtigde leeftijd 65 jaar, vanaf 2020 was dit 66 jaar.
[59] Voor de analyse zijn dus alle IB-ondernemers geselecteerd die op een moment in de periode 2010-2022 zijn gestart met hun onderneming..

CONCEPT

genomen gaat het jaarlijks om 850 starters van 70 jaar of ouder. Binnen deze groep is 12% 80 jaar of ouder.

Leeftijd bij start als IB-ondernemer

Leeftijdscategorie	Aantal	Als % van het totaal aan startende IB-ondernemers van 70 jaar of ouder
70 t/m 74 jaar	7.266	66%
75 t/m 79 jaar	2.396	22%
80 t/m 84 jaar	956	9%
85 t/m 89 jaar	324	3%
90 jaar of ouder	95	1%

Een startende ondernemer zal voor het drijven van de onderneming veelal moeten beschikken over financiële middelen. Indien deze middelen afkomstig zijn uit zijn privévermogen komen die in de onderneming als stortingen. De volgende grafiek geeft op de horizontale as de leeftijd weer waarop een persoon een IB-onderneming is gestart en de verticale as geeft het vermogen weer dat in de onderneming is gestort gedurende de jaren 2010-2022.[60]. Uit deze grafiek blijkt dat vanaf een startleeftijd van 69 jaar het aandeel IB-ondernemers dat meer dan € 100.000 in de onderneming heeft gestort in toenemende mate stijgt. Binnen bijvoorbeeld de groep van IB-ondernemers die op hun tachtigste de onderneming is gestart, heeft 25% gedurende de observatieperiode meer dan € 100.000 in de onderneming gestort. Het grillig verloop van de

[60] Voor ondernemingen die bijvoorbeeld in 2020 zijn gestart wordt alleen voor de jaren 2020 t/m 2022 het totaal aan stortingen in de onderneming waargenomen.

aandelen bij startleeftijden van 85 jaar en hoger komt door het geringe aantal starters in die groepen. Het is opmerkelijk dat bij startleeftijden na het bereiken van de AOW-leeftijd de categorie van hoge stortingen (€ 300.000 of meer) in de IB-onderneming beduidend vaker voorkomt dan bij andere startleeftijden. Vanuit zakelijke activiteiten en - overwegingen kan deze observatie niet worden verklaard. Een fiscaal gedreven verklaring ligt voor de hand.

Omvang stortingen (vanuit privévermogen) gedurende de periode 2010-2022 , per startleeftijd IB-ondernemer

Dit onbedoelde gebruik van de BOR is niet beperkt tot het starten van een onderneming in de inkomstenbelasting maar doet zich ook voor bij het starten van een bv of aanschaf van een ab op (zeer) hoge leeftijd. Dit kan door box 3-vermogen vóór een schenking of te verwachten overlijden om te zetten in een ab. Er zijn signalen dat dit onbedoelde gebruik in de praktijk voorkomt maar dit is niet goed uit de aangiftegegevens te destilleren. Veel opgerichte bv's zijn een gevolg van herstructurering, waardoor een analyse van stortingen in nieuw opgerichte bv's door personen op hoge leeftijd een zeer vertekend beeld geeft, waaruit geen conclusies kunnen worden getrokken. Bij een analyse van de inkomstenbelasting kan worden bekeken of personen box 3-vermogen hebben omgezet in een ab en of sprake is van een ab maar daaruit blijkt niet of er bijvoorbeeld een ab is bijgekocht. Er kunnen echter verschillende redenen zijn om box 3-vermogen om te zetten in box 2-vermogen, zoals het verschil in inkomstenheffing bij box 2 en box 3. Zo'n omzetting hoeft dus niet te zijn ingegeven door de wens om (onbedoeld) gebruik te maken van de BOR.

Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld de BOR aan te vullen met een meer gerichte maatregel om de aantrekkelijkheid van deze vorm van onbedoeld gebruik tegen te gaan. Deze gerichte maatregel houdt in dat voor toepassing van de BOR vanaf een bepaalde leeftijd van de erflater of schenker een aanvullende voorwaarde van toepassing zal zijn. Dit vergt een zorgvuldige balans, omdat niet elke nieuwe onderneming of elk gekocht ab-pakket op hogere leeftijd synoniem is met onbedoeld gebruik. Aan de andere kant kan ervan uit worden gegaan dat het maatschappelijk niet gebruikelijk is om jaren na het bereiken van de AOW-leeftijd te starten met een nieuwe onderneming (al dan niet in een bv).
Als aanvullende maatregel wordt voorgesteld om de bezitstermijn voor een onderneming (al dan niet door middel van een ab) te verlengen voor een erflater of schenker die de AOW-gerechtigde leeftijd ruimschoots heeft bereikt. De bezitstermijn voor de erflater is ingevoerd per 1 januari 2010 om te voorkomen dat in het zicht van overlijden belast vermogen wordt omgezet in onbelast vermogen zonder dat van een reële bedrijfsoverdracht sprake is. De bezitstermijn voor de erflater bedraagt één jaar. Voor de schenker geldt al langer een bezitstermijn van vijf jaar.
De aanvullende maatregel wordt zo vormgegeven dat de maatregel niet van toepassing is op ondernemingen die een erflater of schenker uiterlijk binnen twee jaar na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd is gestart. Hierdoor wordt er rekening mee gehouden dat het voorkomt dat men stopt met werken in loondienst rond de AOW-gerechtigde leeftijd en daarna als zelfstandige gaat werken. Deze grens van twee jaar na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd is in lijn met de bevindingen in de bovenstaande grafieken waarbij pas vanaf 69-jarige leeftijd een sterkere toename is te zien in de hoogte van de stortingen. Voor erflaters en schenkers die later dan 2 jaar na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd een onderneming starten, neemt de bezitstermijn geleidelijk toe waardoor de impact van de maatregel groter is bij iemand die op 80-jarige leeftijd een (nieuwe) onderneming start, dan bij iemand die op 70-jarige leeftijd een onderneming start. Zoals uit de grafiek blijkt, neemt de hoogte van de storting ook toe met de startleeftijd. Daarmee is het waarschijnlijker dat aan het oprichten van een nieuwe onderneming fiscale motieven ten grondslag liggen naarmate iemand al langer de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Door aan te sluiten bij de AOW-gerechtigde leeftijd wordt rekening gehouden met de veranderende levensverwachting. Als deze toeneemt, is het ook gebruikelijker dat op hogere leeftijd een onderneming wordt gestart. Als de AOW-gerechtigde leeftijd toeneemt gedurende de bezitsperiode, bijvoorbeeld met drie maanden, gaat de verlenging ook drie maanden later in. Naarmate de startleeftijd toeneemt, is de kans dat sprake is van een reële onderneming kleiner en de kans dat sprake is van fiscale motieven groter. Daarom is een steeds langere bezitstermijn passend. Om die reden wordt er geen maximum voor de verlenging van de bezitstermijn voorgesteld.
De AOW-gerechtigde leeftijd is gekoppeld aan de levensverwachting en kan daarom in de loop van de jaren wijzigen. Voor 2024 tot en met 2027 bedraagt de AOW-gerechtigde leeftijd 67 jaar en voor 2028 en 2029 is deze vastgesteld op 67 jaar en drie maanden, voor de jaren daarna kan de AOW-gerechtigde leeftijd wijzigen. Het voorgaande betekent dat bij een overlijden in 2026 de verlenging van de bezitstermijn voor overlijden kan spelen vanaf een leeftijd vanaf 70 jaar (namelijk de AOW-gerechtigde leeftijd van 67 jaar voor 2026 plus 2 jaar plus 1 jaar bezitstermijn). Bij een schenking in 2026 is vanwege de normale bezitstermijn van 5 jaar de eerste verlenging

CONCEPT

van de bezitstermijn aan de orde bij een leeftijd vanaf 74 jaar (namelijk de AOW-gerechtigde leeftijd van 67 jaar voor 2026 plus 2 jaar plus 5 jaar bezitstermijn). De geleidelijke verlenging van de bezitstermijn vindt plaats met zes maanden per jaar. Dat betekent dat in 2026 bij vererving op een leeftijd van 80 jaar een bezitstermijn geldt van 6,5 jaar[61] of een schenking op een leeftijd van 85 jaar er een bezitstermijn van 11 jaar[62] geldt. Enkele voorbeelden zijn opgenomen in de artikelsgewijze toelichting.
De vraag moet worden gesteld hoe het invoeren van een leeftijdsafhankelijke bezitstermijn zich verhoudt tot het gelijkheidsbeginsel. Door de bezitstermijn bij de BOR afhankelijk te maken van de leeftijd is in beginsel sprake van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Dit is toelaatbaar indien voor die ongelijke behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Leeftijd is niet bij voorbaat een verdacht criterium voor onderscheid. Het is immers geen constante eigenschap of persoonlijk kenmerk: iedereen die nu oud is, is daarvoor jong geweest. Er is 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 hiervoor toegelicht, met name voorkomt bij oudere vermogenden en daarmee kan een leeftijdsgrens een keuze van de fiscale wetgever zijn 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 niet overschreden.
Dit voorstel geeft duidelijkheid en rechtszekerheid voor ondernemers. Dit voorstel is naar verwachting uitvoerbaar door de Belastingdienst PM Uitvoeringstoets en maakt de BOR eerlijker door onbedoeld gebruik via deze constructies moeilijker te maken. Voor reële bedrijfsopvolgingssituaties lijkt dit voorstel niet bezwaarlijk. Met deze maatvoering van de aanvullende maatregel weet de ondernemer of ab-houder van te voren of er een aanvullende bezitstermijn geldt en zo ja, hoe lang deze is.

2.4 Tegengaan onbedoeld gebruik door dubbel-BOR

Naast het opzoeken van de BOR op (zeer) hoge leeftijd is een andere specifieke vorm van onbedoeld gebruik van de BOR de variant van dubbel-BOR, ook wel aangeduid met de term bedrijfsopvolgingscarrousel. Het lid Omtzigt heeft hiervoor verschillende malen de aandacht gevraagd met een motie.[63]

In de evaluatie door het CPB is de bedrijfsopvolgingscarrousel beschreven:[64]

---

[61] AOW-leeftijd 67 plus 2 is 69. Op 1 januari 2026 is erflater 69 jaar geworden en een dag later start bij een onderneming. Op 80 jarige leeftijd overlijdt hij. De bezitstermijn is dan 1 jaar plus 0,5 x 11 = 6,5 jaar.
[62] AOW-leeftijd 67 plus 2 is 69. Op 1 januari 2026 is erflater 69 jaar geworden en een dag later start bij een onderneming. Op 85 jarige leeftijd schenkt hij de onderneming. De bezitstermijn is dan 5 jaar plus 0,5 x 16 = 13 jaar.
[63] Kamerstukken II 2021/22, 35927, nr. 82, constaterende dat een aantal fiscale advieskantoren bij bedrijfsopvolging de volgende constructie aanbeveelt:
– de oude generatie schenkt de onderneming aan de jonge generatie en gebruikt de BOR;
– na meer dan vijf jaar koopt de oude generatie de onderneming terug van de jonge generatie tegen een zo hoog mogelijke prijs, waardoor er een schuld ontstaat;
– na verloop van tijd gaat de onderneming via de BOR/BOF bij overlijden of via een tweede schenking over aan de jonge generatie, zodat er de facto geen schenk/erfbelasting betaald wordt;
van mening dat binnen een familie per generatie slechts één keer geprofiteerd moet kunnen worden van de BOR; verzoekt de regering dat vast te leggen in de lagere regelgeving en daarmee deze constructie, dubbel BOF'en, onmogelijk te maken.
Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 75. Motie met dezelfde formulering.
[64] Kamerstukken II 2021/22, 35925-IX, nr. 30 en bijlage. Notitie 'Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht' | CPB.nl.

CONCEPT

"Een ouder schenkt ondernemingsvermogen met toepassing BOR/DSR aan zijn kinderen. Na vijf jaar koopt de ouder de onderneming terug van de kinderen. Met toepassing van de BOR/DSR 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 twee keer geschonken aan de kinderen. Het ondernemingsvermogen wordt hierbij oneigenlijk gebruikt om (nagenoeg) onbelaste vermogensoverdracht binnen de familie te realiseren. De formele vereisten laten deze opvolgingscarrousel toe. Hier is sprake van oneigenlijk gebruik van de faciliteiten."

In het vervolgonderzoek is geopperd om constructies via de bedrijfsopvolgingscarrousel ofwel dubbel-BOR aan te pakken door toepassing van de BOR uit te sluiten voor zover de onderneming op enig eerder moment in bezit is geweest van de verkrijger. Hierbij is natuurlijk relevant dat een onderneming niet statisch is. Indien de voorgestelde antimisbruikmaatregel uitsluitend zou zien op de destijds verkochte onderneming zou dat gepaard kunnen gaan met discussie of nog wel sprake is van dezelfde verkochte onderneming. Dat is de reden dat deze antimisbruikmaatregel ook van toepassing zal moeten zijn als de verkochte onderneming qua juridische structuur en qua werkzaamheden niet dezelfde onderneming is als de verkregen onderneming, maar deze wel op de een of andere manier een voortzetting is van de verkochte onderneming. Het kabinet heeft in de brief van 29 juni 2023 aangegeven deze oplossingsrichting verder te willen uitwerken.[65]

Voorstel aanpak onbedoeld gebruik door dubbel-BOR

De recht-toe-recht-aan casus van een constructie met dubbel-BOR is dat ouders die een onderneming drijven, de onderneming na de bezitsperiode van vijf jaren schenken aan het kind met toepassing van de BOR. Na het verstrijken van de voortzettingstermijn van vijf jaar koopt de ouder de onderneming van het kind terug met zijn vrije vermogen (zoals spaargeld). Vervolgens wordt de onderneming, na het verstrijken van de bezitstermijn van vijf jaren, opnieuw aan het kind geschonken met toepassing van de BOR. Doordat het spaargeld als koopsom naar het kind is gegaan, heeft het kind zowel de onderneming als het spaargeld belastingvrij ontvangen.
Er zijn echter ook andere, meer ingewikkelde varianten mogelijk. Bijvoorbeeld ouders die de onderneming schenken aan een kind, waarna een ander familielid de onderneming van het kind koopt en de onderneming uiteindelijk weer met toepassing van de BOR bij het kind terecht komt. Een andere variant is dat een kind al een onderneming (in een bv) drijft en deze onderneming verkoopt aan de ouder om daarna de onderneming weer geschonken of als erfenis te verkrijgen. In feite wordt – in strijd met het beleidsdoel van de BOR – onterecht een vrijstelling toegepast op een deel van het overgedragen vermogen. Voor deze situaties is de BOR evident niet bedoeld.

Gelet op de vele mogelijke varianten van dubbel-BOR wordt een antimisbruikbepaling voorgesteld voor alle situaties dat iemand een onderneming verkoopt en later weer met toepassing van de BOR erft of geschonken krijgt. De voorgestelde antimisbruikbepaling geldt dus niet alleen voor de recht-toe-recht-aan casus tussen ouders en kinderen maar ongeacht de relatie tussen de

[65] Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 570.

CONCEPT

verkoper, de schenker en de verkrijger van de schenking onderscheidenlijk de overledene en de verkrijger van de erfenis. Dubbel-BOR kan namelijk ook in andere verhoudingen worden toegepast (bijvoorbeeld bij vermogensoverdrachten tussen andere familieleden) waarbij eventueel nog een derde wordt gebruikt.

Met de voorgestelde maatregel wordt in de basis toepassing van de BOR uitgesloten voor zover de onderneming op enig eerder moment in bezit is geweest van de verkrijger. De uitsluiting is maximaal het bedrag van de verkoopsom die betrekking had op het ondernemingsvermogen in de verkochte onderneming. Indien deze antimisbruikmaatregel uitsluitend zou zien op de destijds verkochte onderneming zou dat gepaard kunnen gaan met discussie of nog wel sprake is van die verkochte onderneming of niet. Een onderneming kan in de loop van de tijd wijzigen, bijvoorbeeld door herstructurering of wijziging van de activiteiten. Dat is de reden dat deze antimisbruikmaatregel ook van toepassing is als de verkregen onderneming op de een of andere manier een voortzetting is van de verkochte onderneming. De werking van de antimisbruikbepaling kan als volgt worden geïllustreerd. In de voorbeelden wordt ervan uit gegaan dat er geen beleggingsvermogen in de onderneming aanwezig is.

Voorbeeld 1:

Een kind verkoopt zijn ab in de onderneming aan zijn ouder voor de goingconcernwaarde van € 1 miljoen.[66] Nadat de bezitstermijn van de ouder is verstreken, schenkt de ouder de onderneming aan het kind. De waarde is inmiddels € 1,5 miljoen.
Zonder maatregel zou de BOR van toepassing zijn op de schenking van het ondernemingsvermogen van € 1,5 miljoen.
Door de maatregel is de BOR niet van toepassing op € 1 miljoen aan ondernemingsvermogen (de verkoopsom van € 1 miljoen). De BOR is wel van toepassing op (€ 1,5 miljoen - € 1 miljoen) € 500.000. Hierop is de 100% vrijstelling van toepassing.

Voorbeeld 2:

X verkoopt een slagerij voor de goingconcernwaarde van € 1 miljoen.[67] Meer dan vijf jaar later verkrijgt X door schenking de onderneming die inmiddels is omgevormd tot een delicatessenzaak. De delicatessenzaak is € 3 miljoen waard. De BOR kan over de eerdere verkoopprijs van € 1 miljoen niet toegepast worden, maar wel over de resterende € 2 miljoen. De vrijstelling bedraagt 100% over € 1,5 miljoen en 83% over € 0,5 miljoen.

Het is niet relevant of de verkoper (de latere verkrijger) de BOR heeft toegepast bij eerdere verkrijging van de onderneming, daarvoor is de BOR bij uitstek bedoeld. De verkoop van de onderneming mag plaatsvinden aan eenieder nadat is voldaan aan de voortzettingseis BOR. Dat mogen ook de ouders of andere familieleden met vermogen zijn. Maar het wordt als onwenselijk ervaren dat na verkoop de onderneming met toepassing van de BOR teruggaat naar de verkoper. Het gaat hierbij om de combinatie van de verkoop van de onderneming gevolgd door een schenking of vererving van die onderneming. Het is niet uit te sluiten dat er situaties zijn waarbij

[66] Het kan zijn dat het kind de onderneming eerder geschonken of geërfd heeft, dat is niet relevant.
[67] Het kan zijn dat X de onderneming eerder geschonken of geërfd heeft, dat is niet relevant.

CONCEPT

hiervan sprake is zonder dat belastingbesparing het motief was. Het is echter niet mogelijk om het motief te toetsen dus dat moet worden geaccepteerd. Het ontbreken van een motief om belasting te besparen, doet ook niet af aan het gevolg, namelijk dat spaargeld onbelast overgaat. Overigens is bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 ingegaan op de vraag over eventuele toepassing van fraus legis bij constructies met rollatorinvesteringen en dubbel-BOR. Kortgezegd luidt het antwoord dat de genoemde constructies niet zomaar te bestrijden zijn met een beroep op fraus legis. Gericht dergelijke gevallen aanpakken zou leiden tot zeer casuïstische reparatiewetgeving, die geen bijdrage levert aan de vereenvoudiging en bovendien weer uitnodigt tot ander oneigenlijk gebruik.[68]

2.5 Overige maatregelen bestaande uit het salderen van de schuld bij ter beschikking gestelde onroerende zaken en wetstechnische verbeteringen

Indien de erflater of schenker een pand ter beschikking stelt aan "zijn" bv (vennootschap) ten behoeve van de onderneming in die vennootschap, wordt dit pand voor de toepassing van de BOR als ondernemingsvermogen beschouwd indien de verkrijger tegelijkertijd het pand en aandelen in die vennootschap verkrijgt.[69] Als tegelijkertijd met aandelen ook de ter beschikking gestelde onroerende zaak door de schenker/erflater wordt overgedragen, is de BOR op de aandelen en het pand van toepassing. Als het pand is gefinancierd, wordt meestal de schuld gelijktijdig met het pand overgedragen. Voor het bepalen van de hoogte van de BOR-vrijstelling wordt de schuld echter niet meegenomen, waardoor een te hoge vrijstelling wordt toegekend. Voorgesteld wordt deze omissie recht te zetten door de BOR van toepassing te laten zijn op het saldo van de waarde van het ter beschikking gestelde pand en de daarop betrekking hebbende (hypotheek)schulden. Daartoe wordt naast een wetswijziging een aanpassing van de URSE voorgesteld.[70]

Tot slot is sprake van enkele voorgestelde aanpassingen van wetstechnische aard, waarmee geen beleidsmatige wijziging wordt aangebracht. Deze wetstechnische aanpassingen komen in de artikelsgewijze toelichting aan de orde.

3. Doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie

De Comptabiliteitswet 2016 schrijft voor dat beleidsvoorstellen aan de Tweede Kamer dienen te zijn voorzien van een toelichting op nagestreefde doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, beleidsinstrumentarium, financiële gevolgen voor het rijk en een evaluatieparagraaf. PM nog in te vullen/verwijzen.

[68] Kamerstukken I 2023/24, 36421, C.
[69] De terbeschikkingstelling van de onroerende zaken vormden bij de erflater of schenker een werkzaamheid in box 1 van de inkomstenbelasting.
[70] Aanpassing artikel 35c, eerste lid, onderdeel d, SW 1956 en artikel 7, tweede lid, URSE (zodat de waarde van de objectieve onderneming niet te hoog wordt vastgesteld, dit is in het voordeel van de verkrijger) en artikel 7, eerste lid, URSE eenzelfde toevoeging voor buitenvennootschappelijk vermogen.

CONCEPT

4. Budgettaire aspecten

Tabel PM geeft per maatregel de budgettaire effecten van dit wetsvoorstel weer. De ramingen van de budgettaire effecten zijn gebaseerd op aangiftegegevens van de schenk- en erfbelasting, aangiftegegevens uit de inkomstenbelasting, gegevens uit de CPB-evaluatie[71] van de BOR en expertkennis uit de toezichtpraktijk van de Belastingdienst. De budgettaire effecten worden hieronder per maatregel kort besproken.

Tabel PM: Budgettaire effecten van dit wetsvoorstel per maatregel

Effecten per maatregel in € mln. (+ = saldo verbeterend/lastenverzwarend)	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Structureel**
Beperken reikwijdte BOR en DSR ab tot gewone aandelen	1	20	20	21	22	23	23
Aanpak constructies met rollatorinvestering BOR	0	10	10	10	10	10	10
Aanpak constructies met dubbel-BOR	1	8	8	2	2	2	3
Versoepelen bezits- en voortzettingseis	0	0	0	0	-8	-8	-8
Salderen schuld met waarde TBS-pand	0	0	0	0	0	0	0

Beperken reikwijdte BOR en DSR ab tot gewone aandelen
Uitsluitend gewone aandelen met een belang van ten minste 5% in het geplaatste kapitaal (en indirect gehouden gewone aandelen die onder de verwateringsregeling vallen en kwalificerende preferente aandelen) komen met ingang van 1 januari 2026 door de maatregel nog in aanmerking voor de BOR en DSR ab. Hierdoor wordt het schenken of nalaten van andere, niet-kwalificerende vermogensbestanddelen zonder gehele of gedeeltelijke BOR-vrijstelling in de schenk- en erfbelasting belast. Bovendien wordt het niet langer mogelijk om belastingbetaling uit te stellen over de vervreemdingswinst bij het schenken of nalaten van die andere niet-kwalificerende vermogensbestanddelen (uitsluiting van de DSR ab). De budgettaire opbrengst daarvan bestaat uit de tijdswaarde van dit uitstel. Verder worden naar verwachting schenkingen naar voren gehaald waardoor er een (kleine) budgettaire opbrengst optreedt in 2025, en waardoor de budgettaire opbrengst in de jaren 2026 tot en met 2029 lager ligt dan de structurele opbrengst.

Aanpak constructies met rollatorinvestering BOR
Deze maatregel verlengt met ingang van 1 januari 2026 de bezitstermijn voor de BOR voor schenkers en erflaters op (zeer) hoge leeftijd, dus ruim boven de AOW-gerechtigde leeftijd. Een deel van het door deze leeftijdsgroep geschonken en nagelaten ondernemingsvermogen zal niet

[71] Zie link.

lang genoeg in bezit zijn geweest van de schenker of erflater om te voldoen aan de nieuwe langere bezitstermijn en daarmee niet voor de BOR kwalificeren. Hierdoor wordt die vermogensoverdracht zonder gehele of gedeeltelijke BOR-vrijstelling in de schenk- of erfbelasting belast.

Aanpak constructies met dubbele BOR
De rechttoe recht aan casus bij dubbel-BOR constructies is dat ondernemingsvermogen dat al via de BOR is geschonken, teruggekocht wordt met vermogen dat niet kwalificeert voor de BOR en na de bezits- en voortzettingsperiode opnieuw wordt geschonken of nagelaten via de BOR. De maatregel is een antimisbruikbepaling voor alle situaties dat iemand een onderneming verkoopt en later weer met toepassing van de BOR erft of geschonken krijgt. De maatregel komt er in de kern op neer dat toepassing van de BOR wordt uitgesloten voor zover de onderneming eerder in bezit is geweest van de verkrijger en wel tot maximaal het bedrag van de verkoopsom van de verkochte onderneming. Hierdoor zal men naar verwachting afzien van het opzetten van een dubbel-BOR constructie. Het spaargeld dat met een dubbel-BOR constructie onbelast of laag belast werd overgedragen door de terugkoop zal nu verspreid over meerdere jaren worden geschonken en voor een groter deel worden belast. Voor dubbel-BOR constructies waarbij het eerder geschonken ondernemingsvermogen al is teruggekocht is deze optie niet mogelijk waardoor er tijdelijk een hogere budgettaire opbrengst optreedt in de jaren 2026 en 2027.

Versoepelen bezits- en voortzettingseis BOR
Gegeven het grote fiscale voordeel van de BOR-vrijstelling zullen belastingplichtigen momenteel ofwel afzien van herstructureringen tijdens de bezits- en voortzettingstermijn, ofwel na herstructurering de schenking uitstellen totdat weer voldaan is aan de bezitstermijn. Om die reden leidt het met ingang van 1 januari 2026 het vergemakkelijken van een aantal type herstructureringen tijdens de bezits- en voortzettingstermijn voor reële bedrijfsopvolgingen hoofdzakelijk tot een schuif in de tijd zonder vermeldenswaardige structurele budgettaire effecten. Het inkorten van de voortzettingstermijn van vijf naar drie jaar met ingang van 1 januari 2025 leidt naar verwachting tot een relatief beperkte toename in het oneigenlijk gebruik van de BOR. Door de inkorting nemen de financiële risico’s die gepaard gaan met het opzetten van oneigenlijk gebruik routes namelijk af met een budgettaire derving tot gevolg. Vanwege de bezitstermijn van vijf jaar treedt de budgettaire derving vanaf 2029 op.

Salderen waarde TBS-pand met de schuld
De maatregel zorgt ervoor dat bij het bepalen van de hoogte van de BOR-vrijstelling niet langer wordt uitgegaan van de waarde van het ter beschikking gestelde pand aan de “eigen” bv ten behoeve van de onderneming in die bv, maar van het saldo van de waarde van het pand en een eventuele schuld die op het pand rust. Hierdoor valt naar verwachting bij een beperkt aantal schenkingen en erflatingen de hoogte van de BOR-vrijstelling lager uit waardoor minder vermogen voor de BOR kwalificeert. Het van de BOR uitgesloten vermogen zal bij schenking of erflating zonder BOR-vrijstelling worden belast. Vanwege het beperkt aantal gevallen waarin de maatregel van toepassing zal zijn en de kleine heffingsbelangen bij deze gevallen is de budgettaire opbrengst van de maatregel verwaarloosbaar.

CONCEPT

5. Grenseffecten

Van de maatregelen zijn geen noemenswaardige grenseffecten te verwachten.

6. EU-aspecten

Van de maatregelen zijn geen noemenswaardige Europeesrechtelijke effecten te verwachten.

7. Doenvermogen

Per maatregel is een inschatting gemaakt van de ‘’doenlijkheid’’. Het gaat bij doenlijkheid erom in hoeverre een maatregel (direct) kan leiden tot (problematische) belasting van het doenvermogen van de betreffende burgers en ondernemers. Zie voor een nadere toelichting op doenvermogen en de inhoud van de oordelen van ‘’doenlijkheid’’ paragraaf 9 van het algemeen deel van de memorie van het inmiddels tot wet verheven wetsvoorstel Belastingplan 2024.[72] Omdat bij toepassing van de BOR en de DSR ab meestal een fiscaal deskundige dienstverleners ingeschakeld wordt, zijn de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen in de BOR en de DSR voor het doenvermogen beperkt.

Onderstaand schema bevat de inschatting van het doenvermogen in het onderhavige wetsvoorstel per maatregel.

Maatregel	Samenvatting	Gevolgen voor de doenlijkheid
Reikwijdte beperken tot gewone aandelen	De BOR en de DSR ab kunnen worden toegepast als de schenker of erflater een ab heeft. Naar aanleiding van de evaluatie wordt voorgesteld dat de schenker of erflater gewone aandelen met een minimaal belang van 5% van het geplaatste kapitaal moet hebben. Aandelen die bijvoorbeeld enkel 5% van een soortaandeel zijn, komen niet meer in aanmerking voor de BOR en de DRS ab. Ook bijvoorbeeld opties, winstbewijzen, tracking stocks,	Belastingplichtigen moeten controleren of hun belang nog in aanmerking komt voor de BOR en DSR ab indien zij daarvan gebruik willen maken.

[72] Kamerstukken II 2023/24, 36418, nr. 3.

	meesleep-aben een fictief ab worden uitgesloten.	
Verkorten van de voortzettingstermijn	Belastingplichtigen die een onderneming met toepassing van de BOR verkrijgen, moeten nu vijf jaar voldoen aan de voortzettingseis. Voorgesteld wordt deze termijn te verkorten tot drie jaar.	Door de verkorting van de termijn hoeft de belastingplichtige een minder lange periode rekening te houden met handelingen die mogelijk in strijd zijn met het voortzettingsvereiste.
Vergemakkelijken van herstructureringen	Belastingplichtigen kunnen tijdens de bezits- en voortzettingstermijn de juridische structuur van de onderneming aanpassen zolang de gerechtigdheid/het belang van de aandeelhouder tot de onderneming materieel gezien niet wijzigt. In dat geval is er geen probleem met de bezits- of voortzettingseis.	Door deze maatregel hoeven belastingplichtigen in minder situaties van herstructurering rekening te houden met de gevolgen voor de BOR.
Aanpak onbedoeld gebruik op (zeer) hoge leeftijd	Uit de evaluatie en analyse blijkt dat er soms (alleen) vanuit fiscaal motief een onderneming wordt gestart om daarmee toegang te krijgen tot de BOR. Dit onbedoelde gebruik komt met name op (zeer) hoge leeftijd voor. Voorgesteld wordt dit onbedoeld gebruik te bemoeilijken, door de bezitstermijn te verlengen voor schenkers en erflaters die later dan twee jaar na de AOW-leeftijd een onderneming zijn gestart. Deze verlenging neemt stapsgewijs toe naarmate de leeftijd toeneemt. Er geldt geen maximum verlenging.	VoorVoorVoor de grootste groep erflaters en schenkers onder de BOR zal deze maatregel geen effect hebben. Voor een kleine groep vormt dit een extra belasting van het doenvermogen, doordat zij moeten voldoen aan een langere bezitstermijn. Dat de duur van de bezitstermijn niet vaststaat, maar meegroeit met de leeftijd, kan door sommigen als ingewikkeld worden ervaren.
Aanpak onbedoeld gebruik door dubbel-BOR	Belastingplichtigen kunnen door middel van de constructie dubbel-BOR de BOR meerdere keren toepassen over hetzelfde	Voor de BOR is het relevant of de onderneming eerder in bezit is geweest van de

CONCEPT

	ondernemingsvermogen. Door deze constructie aan te pakken kan de BOR niet meer worden toegepast voor zover de onderneming eerder in bezit is geweest van de verkrijger tot het bedrag van de eerdere verkoopprijs.	verkrijger. Dit geldt ook als de verkregen onderneming in belangrijke mate voortkomt uit of een voortzetting vormt van de verkochte onderneming. Naar verwachting zal dit als gevolg van het voorstel zich zelden meer voordoen. In die gevallen dat het wel voorkomt wordt er een extra beroep gedaan op het doenvermogen van belastingplichtigen.
Salderen schuld met waarde TBS-pand	Omissie in de wettekst corrigeren. Indien een TBS-pand onder de BOR overgaat naar de verkrijger wordt nu ook de bijbehorende schuld meegerekend.	Geen, dit betreft een kleine wijziging in de berekening van het kwalificerende ondernemingsvermogen. De berekening wordt eenvoudiger noch moeilijker.

CONCEPT

8. Gevolgen voor burgers en het bedrijfsleven

De maatregelen in dit wetsvoorstel maken naar verwachting de toepassing van de BOR en DSR ab per saldo slechts in beperkte mate complexer. De administratieve lasten die gemoeid zijn met het toepassen van de BOR en DSR ab zullen daarom niet noemenswaardig stijgen. Daarnaast beperken de maatregelen per saldo de toegang tot de BOR en DSR ab waardoor voor een beperkte groep burgers de administratieve lastendruk daalt, omdat zij niet langer het BOR-gedeelte in de aangifte schenk- en erfbelasting hoeven in te vullen. Overdragers en verkrijgers van ondernemingen laten zich in de regel bij het invullen van dit gedeelte adviseren door fiscaal deskundige dienstverleners. Naar schatting leidt dit tot een structurele administratieve lastenbesparing voor burgers en het bedrijfsleven van circa € 910.000.

Effect administratieve lastendruk in € dzd	Incidenteel	Structureel
Beperken reikwijdte BOR en DSR ab tot gewone aandelen	0	-585
Versoepelen bezits- en voortzettingseis	0	130
Aanpak onbedoeld gebruik op (zeer) hoge leeftijd	0	-325

Aanpak onbedoeld gebruik door dubbel-BOR	0	-130
Totaal	**0**	**-910**

Beperken reikwijdte BOR en DSR ab tot gewone aandelen
De maatregel maakt toepassing van de BOR en DSR ab niet complexer, maar juist eenvoudiger. De maatregel specifieert op duidelijke wijze welk type aandelen niet langer kwalificeren voor de BOR en DSR ab. Verder zorgt de maatregel ervoor dat minder schenkingen en erflatingen van ondernemingsvermogen voor de BOR en DSR ab kwalificeren wat leidt tot een daling in de administratieve lastendruk.

Versoepelen bezits- en voortzettingseis
De maatregel verkort weliswaar de termijn waarin de voortzetting van de onderneming aan verschillende vereisten is gebonden om het recht op BOR te behouden, maar ook met een kortere termijn van drie jaar moeten burgers zich verdiepen in (of laten adviseren over) de geldende vereisten. Daarnaast zorgt de verkorting voor een beperkte toename in oneigenlijk gebruik. De BOR wordt door de maatregel aantrekkelijker waardoor deze meer zal worden opgezocht met een stijging van de administratieve lastendruk tot gevolg. Verder maakt de maatregel het mogelijk om te herstructureren in de bezits- en voortzettingsperiode waarbij de BOR van toepassing blijft. Het gaat daarbij echter om een beperkt aantal aanpassingen zonder noemenswaardig effect op de administratieve lastendruk.

Aanpak onbedoeld gebruik op (zeer) hoge leeftijd
De maatregel maakt de bezitstermijn leeftijdsafhankelijk waardoor de BOR complexer wordt. De toename in complexiteit is echter beperkt, 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.

Aanpak onbedoeld gebruik door dubbel-BOR
Door de maatregel moet na worden gegaan of het ondernemingsvermogen in het verleden is teruggekocht door de erflater of schenker om te bepalen of de BOR van toepassing is. Dit maakt de BOR slechts in beperkte mate complexer. De informatie die nodig is om te bepalen of het ondernemingsvermogen eerder is teruggekocht is eenvoudig te achterhalen. 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.

Salderen schuld met waarde TBS-pand
De maatregel leidt tot een beperkte wijziging in de berekening van de hoogte van de BOR-vrijstelling en treft een zeer kleine doelgroep. Om die reden wordt verondersteld dat de maatregel geen noemenswaardig effect heeft op de administratieve lastendruk.

CONCEPT

9. Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst

9.1 Uitvoeringskosten

De maatregelen uit dit wetsvoorstel die leiden tot uitvoeringskosten bij de Belastingdienst zijn opgenomen in de onderstaande tabel. De uitvoeringskosten worden gedekt op begroting hoofdstuk IXB (Financiën). Uitgangspunt is dat de uitvoeringskosten worden gedekt vanuit de begroting IXB Financiën, artikel 10[73], en vervolgens worden overgeheveld naar de uitvoeringsorganisaties.

De maatregelen in dit voorstel zullen worden beoordeeld met een uitvoeringstoets.
PM uitkomsten Uitvoeringstoets

10. Advies en consultatie

De aanpassingen van de BOR en de DSR ab in het onderhavige wetsvoorstel zullen een aandachtspunt zijn bij de volgende evaluatie van de fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht die conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek over 5 tot 7 jaar zal plaatsvinden. Het volgende evaluatiemoment voor deze fiscale regelingen staat dus gepland voor het jaar 2028, het jaar 2029 of het jaar 2030.

Zoals aangekondigd bij het wetsvoorstel 2024 is met VNO-NCW, MKB-Nederland, FB Ned en LTO-Nederland afgesproken de voorbeelden van concrete knelpunten bij de toepassing van de bezits- en voortzettingseis BOR met elkaar te delen en in september/oktober 2023 een vervolgoverleg specifiek hierover te plannen.[74] Dit vervolgoverleg heeft uiteindelijk 8 december 2023 plaatsgevonden na het delen van voorbeelden van concrete knelpunten bij de toepassing van de bezits- en voortzettingseis BOR. Aan deze knelpunten is zoveel mogelijk tegemoet gekomen bij de voorgestelde versoepeling van de bezits- en voortzettingseis (zie hoofdstuk 2 paragraaf 2).

Dit wetsvoorstel is van PM tot PM ter internetconsultatie aangeboden.

PM uitkomsten internetconsultatie

CONCEPT

[73] Kamerstukken II 2022/23, 36 200 IX, nr. 1.
[74] Kamerstukken II 2023/24, 36421, nr. 3, p. 24.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

CONCEPT