Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2022–2023

35 929 Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 tot wijziging van de fiscale regeling voor aandelenoptierechten met het oog op het wegnemen van een liquiditeitsprobleem in het geval van het verstrekken van aandelenoptierechten als loon (Wet aanpassing fiscale regeling aandelenoptierechten)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN[1]

Vastgesteld 29 september 2022

Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennis genomen van het bovengenoemde wetsvoorstel. De complexiteit van het wetsvoorstel geeft aanleiding tot het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie ondersteunen op zich de achterliggende doelstelling van dit wetsvoorstel om het aanbieden van aandelenoptierechten door start-ups en scale-ups aan ondernemend, technisch en ICT-personeel, teneinde deze aan het bedrijf te binden en beter te betalen, te stimuleren, mede gelet op het feit dat de huidige fiscale tegemoetkoming voor start-up-bedrijven met een S&O-startersverklaring niet voldoende effectief is. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om het mogelijk te maken de belastingheffing over het met het aandelenoptierecht verkregen loon te verschuiven naar het moment van verhandelbaar worden van de bij uitoefening van het aandelenoptierecht verkregen aandelen. Daardoor zouden liquiditeitsproblemen om de belastingheffing te betalen ten tijde van de uitoefening van het aandelenoptierecht worden voorkomen. Deze wijziging zou ook de internationale aantrekkingskracht van deze start-ups en scale-ups versterken. De leden van de CDA-fractie hebben de nodige vragen en twijfels over de effectiviteit van deze voorgenomen wetswijziging. Zij leggen deze graag voor aan de regering.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog een aantal vragen. Zij zijn verheugd om te constateren dat de regering oog heeft

[1] Samenstelling:
Essers (CDA) *(voorzitter)*, Prast (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Vos (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (Fractie-Frentrop), Geerdink (VVD), Karimi (GL) *(ondervoorzitter)*, Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), De Boer (GL), Van der Voort (D66), Raven (OSF) en Fiers (PvdA).

kst-35929-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

voor de belangen van start-ups en scale-ups. Nederland heeft een goed functionerend ecosysteem nodig om innovatie te stimuleren en om de noodzakelijke slag te maken naar een technologisch hoogwaardige (niet-fossiele en CO_2-neutrale) en internationaal concurrerende economie. Start-ups en scale-ups spelen in deze transitie een wezenlijke rol. Innovatie is een sleutelwoord in het aanpakken van de klimaat- en stikstofcrises. Maar ook in meer algemene zin hebben nieuwe bedrijven een cruciale functie in het zeker stellen van duurzame economische groei door middel van technologische innovatie. De overheid kan hieraan bijdragen door te faciliteren dat deze rol niet belemmerd wordt door onnodige hindernissen. Een van de barrières waarmee start-ups en scale-ups kampen is het aantrekken en behouden van getalenteerd personeel om hun innovatieagenda te realiseren en hun bedrijf te laten groeien. Dat geldt zeker voor de behoefte om internationaal medewerkers te rekruteren. Een aantrekkelijk en onderscheidend beloningssysteem is daartoe onontbeerlijk. De ICT-sector toont het belang hiervan. Excellente programmeurs zijn moeilijk te vinden. Het succesvol werven van personeel op de nationale en internationale arbeidsmarkt lukt alleen indien de arbeidsvoorwaarden het verschil maken. Innovatieve hotspots, zoals Silicon Valley, hebben mede hieraan hun voorsprong te danken. Goed renderende ecosystemen kunnen niet zonder competitieve beloningssystemen.
Gezien deze noodzaak van het bieden van aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden voor potentiële werknemers in de start-up- en scale-upwereld, onderschrijven de leden van de ChristenUnie-fractie de insteek van dit wetsvoorstel. Het verstrekken van aandelenoptierechten als looncomponent is zowel voor startende en groeiende bedrijven als hun werknemers interessant. Het betekent dat kapitaalarme start-ups en scale-ups met groeipotentieel, hooggekwalificeerd talent aan zich kunnen binden en dat talentvolle medewerkers een wervend perspectief kan worden geboden. Het verschaft werknemers de mogelijkheid tot participatie in het jonge bedrijf. Voor de betreffende ondernemingen betekent dit wetsvoorstel dat het fiscale heffingsmoment wordt verschoven naar het moment waarop de aandelen verhandelbaar zijn en dus liquide middelen worden vrijgespeeld. Ook investeerders hechten hieraan. Juist in de beginfase ontberen startende bedrijven vaak de financiële ruimte om verschuldigde belasting te voldoen. Er lijkt dus sprake van een tripartite win-winsituatie. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn evenwel van mening dat een aantal onderdelen van de beoogde fiscale regeling rond aandelenoptierechten nadere verduidelijking verdienen en wensen de regering daarom enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat ofschoon het wetsvoorstel is ingegeven door de wens om innovatieve bedrijven tegemoet te komen, zij is vormgegeven als een generieke maatregel, bedoeld voor elke werkgever die een werknemer een aandelenoptierecht aanbiedt. Wordt daarmee niet tekort gedaan aan de hoofddoelstelling van dit wetsvoorstel om innovatieve start-ups en scale-ups tegemoet te komen? Zijn de met deze wetswijziging gepaard gaande extra complexiteit en uitvoeringslasten dan wel voldoende evenredig aan het bereiken van dit hoofddoel?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel niet zozeer leidt tot een uitstel van de belastingheffing van het moment van uitoefening van de aandelenoptierechten als wel tot een verschuiving van het belastbaar moment naar het moment van verhandelbaar worden van de bij uitoefening van het aandelenoptierecht verkregen aandelen. De belastingheffing kan op het moment van verhandelbaar worden van de aandelen hoger of lager uitvallen dan de belastingheffing op het moment

van uitoefening van het aandelenoptierecht. Bij het overwegen van het uitoefenen van het – door het wetsvoorstel geïntroduceerde – keuzerecht om toch te worden belast op het moment van uitoefening, zal die mogelijk hogere of lagere belastingheffing op het moment van verhandelbaar worden van de aandelen een rol spelen. Ervan uitgaande dat de gedachte achter het aandelenoptierecht nu net is om te profiteren van een waardestijging van de aandelen, zal de optienemer er in de regel vanuit gaan dat er meer belasting zal zijn verschuldigd op het moment van verhandelbaar worden van de aandelen. Dit zal er mogelijk toe leiden dat het merendeel van de optienemers toch maar kiest voor belastingheffing op het moment van uitoefening. Wat heeft het onderhavige wetsvoorstel dan nog voor zin? Dit bezwaar zou wegvallen als niet sprake zou zijn van een verschuiving van de belastingheffing maar van een uitstel van betaling van de belasting, verschuldigd ten tijde van de uitoefening tot het moment van verhandelbaar worden van de aandelen, maar daar worden in de memorie van toelichting door de regering de nodige bezwaren van vooral uitvoeringstechnische aard tegenin gebracht.

Het wetsvoorstel tracht iets aan het liquiditeitsbezwaar te doen door de mogelijkheid om de met het optierecht verkregen aandelen (deels) te verkopen. De leden van de CDA-fractie vragen of dit niet haaks staat op de doelstelling van een optieregeling om de werknemers via de door hen met de uitoefening van het aandelenoptierecht verkregen aandelen zolang mogelijk aan het bedrijf te binden?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering verder in hoeverre de desbetreffende bedrijven de liquiditeitsproblemen zelf kunnen voorkomen of beperken door te bevorderen dat de uitoefening van het aandelenoptierecht mogelijk wordt gemaakt ten tijde van het verhandelbaar worden van de aandelen? Is met het oog daarop deze wetswijziging die voor alle bedrijven geldt, wel nodig?
Nederland kent in artikel 10, lid 1, onderdeel j van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (hierna: Vpb 1969) een zeer bekritiseerde aftrekuitsluiting in de winstsfeer van onder meer aandelenopties. Ook is er veel kritiek op de effecten van de pseudo-eindheffing van artikel 32bb van de Wet op de loonbelasting 1964 (hierna: LB 1964) op aandelenoptierechten. Zou de afschaffing van deze bepalingen niet minstens zo effectief zijn voor de stimulering van aandelenoptierechten voor werknemers? Zie ook de aantekening hierover van de Redactie V-N.[2]

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering of het in alle gevallen helder is wat een start-up en wat een scale-up is, ook wat de demarcatie tussen de beide typen bedrijven betreft. Wat is meer precies het onderscheid met reguliere mkb-bedrijven?

De start-up- en scale-upwereld heeft vanuit Techleap.nl samen met de Dutch Startup Association sedert geruime tijd kenbaar gemaakt sterke behoefte te hebben aan een aandelenoptieregeling die maatwerk en soelaas biedt voor nijpende liquiditeitsproblemen in de beginfase *(«runway»)* van nieuwe bedrijven.[3] Het aannemen van gekwalificeerd personeel is een dure zaak en het startkapitaal van startups en scaleups is doorgaans krap. Geldt deze analyse in gelijke mate voor de mkb-sector? Zijn daar soortgelijke geluiden te vernemen? Hoe oordeelt deze sector over dit wetsvoorstel? Daaraan gekoppeld de vraag hoe de sociale partners over dit wetsvoorstel denken. Is met hen overleg geweest en zo ja, wat was de uitkomst?

---

[2] V-N 2021/41.12, p. 192.

[3] «3 concrete voorstellen die banen creëren & economische groei stimuleren» https://www.techleap.nl/articles/startups-en-scaleups-onmisbaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het zwaartepunt van de regeling lijkt te liggen bij de werknemer. Hoe verhoudt zich dit tot de andere primaire insteek van het wetsvoorstel: het verhelpen van liquiditeitsproblemen van startende en (snel) groeiende bedrijven? Een nadere, meer omvattende toelichting is volgens de leden geboden. Start-ups en scale-ups hebben behoefte aan risicodragend kapitaal om de beginfase te overleven en door te groeien. Welke beleidsinstrumenten heeft de regering hier in petto? Hoe kunnen we het aanbod van startkapitaal verhogen? Is hier een rol weggelegd voor bijvoorbeeld onze pensioenfondsen?

De memorie van toelichting blijft, ook na kennisneming en verdiscontering van het oordeel van de Raad van State, wat pover op het onderdeel doeltreffendheid van de voorgestelde fiscale regeling. Kan de regering, zo vragen de leden, wat uitgebreider verduidelijken wat haar inschatting is van de effectiviteit en efficiency van de maatregel? Heeft zij een verwachting van de «take up» door start-ups, scale-ups en hun werknemers? Zal de concurrentie met het buitenland hier daadwerkelijk door verbeteren? Hoe wordt dat aantoonbaar gemaakt?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien deze aandelenoptieregeling als een eerste stap richting een bredere aanpak van fiscale maatregelen om ons ecosysteem als geheel vooruit te helpen en concurrerender te maken. Het aanjagen van (her)investeringen is daartoe van groot belang. Daarbij valt te denken aan maatregelen zoals *Seed Enterprise Investment Scheme* (SEIS) en *Enterprise Investment Scheme* (EIS) zoals die in het Verenigd Koninkrijk gelden.[4] Dit leidt tot meer *angel en seed*-investeringen, juist in de vroegste fase. In Nederland is daar grote behoefte aan. Deze leden vragen eveneens naar de relatie tussen dit wetsvoorstel en de versoberde expatregeling (verkorten maximale looptijd 30%-regeling) die er eveneens op gericht was om ondernemend talent naar Nederland te halen.[5] Hoe is het samenspel tussen beide regelingen? Wanneer is overigens de ministeriële regeling te verwachten zoals vermeld in artikel 10a, lid 14? De memorie van toelichting rept van monitoring en evaluatie van de nieuwe regeling. Is er al zicht, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie tot slot, op wat de kernbestanddelen hiervan zullen worden?

Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

Indien een werknemer bij uitoefening van een aandelenoptieregeling kiest voor gedeeltelijke belastingheffing bij uitoefening en voor het resterende deel kiest voor heffing op het moment van verhandelbaarheid, is het onduidelijk welke aandelen geacht worden verhandelbaar te zijn. Het voorbeeld in paragraaf 4 van het artikel «Opties en Keuzes» in het Weekblad Fiscaal Recht beschrijft een aantal mogelijke uitwerkingen van de keuzeregeling.[6] De leden van de **VVD**-fractie verzoeken u om de correcte uitwerking van de keuzeregeling in het beschreven voorbeeld te geven.

Voordelen, waaronder dividend die door de werknemer wordt genoten uit de bij de uitoefening van aandelenoptierecht verkregen aandelen, waarop artikel 10a, eerste lid, onderdeel a van de Wet LB 1964 van toepassing is,

---

[4] «Use the Seed Enterprise Investment Scheme to raise money for your company», https://www.gov.uk/guidance/venture-capital-schemes-apply-to-use-the-seed-enterprise-investment-scheme en «Use the Enterprise Investment Scheme (EIS) to raise money for your company», https://www.gov.uk/guidance/venture-capital-schemes-apply-for-the-enterprise-investment-scheme.

[5] *Kamerstukken* 2018/19, 35 026.

[6] A. van Halem-van der Linden en S. Agterhof, «Opties en Keuzes» in: *WFR* 2022/140 (26-07-2022).

behoren tot het loon ter zake van een aandelenoptierecht als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, onderdeel a Wet LB 1964. Stel dat de werknemer dividend ontvangt, waarover dividendbelasting is ingehouden. Dient tot het loon gerekend te worden het bruto dividendbedrag of het netto dividendbedrag, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering verder op welke wijze de waarde in het economisch verkeer van aandelen dient te worden bepaald als op het moment van verhandelbaar worden nog geen sprake is van een verkoop? Het waarderen van ondernemingen is, zeker voor start-ups, een kostbare zaak. Dient telkens wanneer aandelen verhandelbaar worden gewaardeerd te worden of kan er een praktische «waarderingsregel» worden vastgesteld op basis waarvan werkgevers een praktisch handvat hebben en de kosten van het waarderen binnen de perken kunnen worden gehouden?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie merken op dat veel start-ups en scale-ups het helaas niet redden en bedrijfseconomisch ten ondergaan. Wat is de consequentie hiervan voor de voorgestelde aandelenoptieregeling en de werknemers die van de regeling gebruik maken? Leidt dit tot eventuele complicaties of heeft dit een neutraal effect?

Het wetsvoorstel spreekt met regelmaat van een beursgang van start-ups en scale-ups. Voor veel nieuwe bedrijven is een dergelijke gang evenwel niet aan de orde. Kan de regering dit punt preciseren? Dit geldt dan de uitwerking van de nieuwe regeling voor beurs- en voor niet-beursgenoteerde ondernemingen en de opname van een delegatiebepaling.

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid van een keuzeregeling voor werknemers. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op het belang van adequate voorlichting op dit punt. Is een toegesneden voorlichtingstraject voorzien? Dat is zeker ook relevant voor buitenlandse werknemers.

Als een werknemer, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, bij het uitoefenen van diens optierecht de uitoefenprijs van de optie extern financiert, kunnen de kosten van deze financiering dan in mindering worden gebracht op het in aanmerking te nemen voordeel bij het verhandelbaar worden van deze aandelen?

Internationale aspecten

Wordt voor de toepassing van belastingverdragen de waardeontwikkeling tot en met het moment dat de aandelen verhandelbaar worden als loon aangemerkt, of geldt voor toepassing van belastingverdragen een ander loonbegrip dan onder het nationale recht? Graag ontvangen de leden van de **VVD**-fractie een heldere toelichting op de toepasbaarheid van de verschillende verdragsartikelen (met artikelen 10 dividenden, 13 vermogenswinsten en 15 niet-zelfstandige arbeid van het OESO-Modelverdrag[7] vergelijkbare bepalingen). Hoe verhoudt zich de heffing op basis van het voorliggende wetsvoorstel in Nederland met de «fictief-loonarresten»?[8]

In een situatie van emigratie naar Nederland van een werknemer die in het buitenland heeft gewoond en gewerkt met niet-verhandelbare aandelen uit een aandelenoptieregeling, waarbij het voormalige woon- en werkland belasting heeft geheven over de aandelen en de werknemer geen keuze heeft gemaakt voor belastingheffing op het moment van

[7] OECD, *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017*.
[8] Parket bij de Hoge Raad, 28-04-2016, ECLI:NL:PHR:2016:369.

uitoefenen, is de vraag hoe het wetsvoorstel aandelenoptieregeling uitwerkt als: 1) sprake is van een verdrag conform het OESO-Modelverdrag; 2) sprake is van een verdrag conform het VN-Modelverdrag[9]; 3) er geen verdrag is gesloten tussen Nederland en de voormalige woon- en werkstaat.

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat het in het wetsvoorstel uitgevoerde landenonderzoek leert dat de voorgestelde regeling internationaal waarschijnlijk niet of nauwelijks wordt toegepast.[10] In veel landen vindt belastingheffing pas plaats op het moment van vervreemding van de aandelen. Wat zegt dit over de potentiële aantrekkingskracht van deze nieuwe regeling naar het buitenland toe?

Uit het begeleidend landenvergelijkend onderzoek door Ernst & Young blijkt dat ook andere landen inmiddels soortgelijke fiscale faciliteiten en aandelenopties aan start-ups en scale-ups bieden.[11] De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering hoe dit wetsvoorstel zich hiertoe verhoudt. Kan ons ecosysteem voor nieuwe bedrijven hier de competitie mee aan? Wat zijn de succesparameters? Wat zijn de faalindicatoren? Zal het extra investeerders aantrekken en welke aanwijzingen zijn daarvoor? Geldt de toegevoegde waarde van de regeling in gelijke mate voor Nederlandse als voor buitenlandse werknemers? Deze leden nemen aan dat alle werknemers binnen een bedrijf in aanmerking komen voor de aandelenoptieregeling. Is deze veronderstelling juist? Is er een beperking wat de bedrijfsomvang aangaat, zowel qua werknemers als gerealiseerde omzet?

Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst

De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren dat de uitvoeringstoets van de Belastingdienst redelijk positief is maar wel nadrukkelijk wijst op het gevaar van toenemende complexiteit van fiscale regelgeving. Dit laatste, zo wordt aangegeven, heeft substantiële gevolgen voor de maakbaarheid van informatievoorzieningen (IV) systemen en krijgt daarom een gele vlag (middelgrote gevolgen). Kan de regering dit oordeel nader wegen? Hoe zorgwekkend is dit signaal? Ook in het licht van de noodzaak van vergaande vereenvoudiging van ons fiscaal stelsel? Het kabinet heeft hier immers blijkens het coalitieakkoord een speerpunt van gemaakt.

De leden van de commissie zien de beantwoording van voorgaande vragen met belangstelling tegemoet. Zij verzoeken de regering de memorie van antwoord bij voorkeur binnen vier weken aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Essers

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
De Man

---

[9] UN, *Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries 2021.*
[10] *Kamerstukken II* 2021/22, 35 929, nr. 3, p. 2; Bijlage bij: *Kamerstukken II* 2020/21, 35 572, nr. 88.
[11] *Kamerstukken II* 2021/22, 35 929, nr. 3, p. 2; Bijlage bij: *Kamerstukken II* 2020/21, 35 572, nr. 88.