

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)**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 4 november 2022

#### **Inleiding**

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties de VVD, het CDA en de ChristenUnie. Ik dank de leden van de genoemde fracties voor hun bijdragen.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende antwoorden tezamen zijn beantwoord.

#### **Algemeen**

De leden van de fractie van het CDA merken op dat het wetsvoorstel is vormgegeven als een generieke maatregel en van toepassing is op iedere situatie waarin een werkgever aandelenoptierechten aan een werknemer verstrekt. De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of daarmee tekort wordt gedaan aan de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel om innovatieve startups en scale-ups tegemoet te komen. Voorts vragen de leden of de extra complexiteit en uitvoeringslasten die met het wetsvoorstel gepaard gaan evenredig zijn aan het beoogde doel. Dit wetsvoorstel verbetert de wijze waarop aandelenoptierechten in de heffing worden betrokken doordat een liquiditeitsknelpunt wordt weggenomen dat vooral werknemers bij startups en scale-ups kan treffen bij het uitoefenen van aandelenoptierechten. Juist in de sector van startups en scale-ups is het instrument van aandelenoptierechten als loon aantrekkelijk, omdat in die sector zowel het (potentiële) personeel als de (potentiële) (buitenlandse) investeerders belang hechten aan een adequate aandelenoptieregeling in de onderneming waarin men wil werken of waarin men wil investeren. Daarnaast beschikken startups en scale-ups, zeker in de beginfase, over onvoldoende middelen om een competitief salaris aan te bieden. Aandelenoptierechten kunnen dan een aantrekkelijke beloningsvorm zijn. Bovendien maakt dit voorstel

onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen om het vestigingsklimaat voor startups en scale-ups te verbeteren en doorgroei te bevorderen.<sup>1</sup> Dat neemt niet weg dat ook andere bedrijven dan startups en scale-ups waarbij genoemd knelpunt aan de orde kan zijn, voordeel hebben van de voorgestelde maatregel. Daarmee wordt geen afbreuk gedaan aan de doelstelling van de maatregel.

Het kabinet onderkent daarbij dat de maatregel – ondanks het feit dat in de vormgeving gepoogd is deze toename van de complexiteit zoveel mogelijk te beperken – complexiteitverhogend is en gepaard gaat met extra uitvoeringslasten. Belangrijk in dezen is dat vanuit de sector en vanuit uw Kamer al langere tijd wordt gepleit voor een faciliterende regeling voor startups en scale-ups.<sup>2</sup> Binnen het mogelijke en met inachtneming van de breed gedragen wens om op korte termijn met een oplossing te komen om tegemoet te komen aan het meergenoemde liquiditeitsprobleem is het kabinet tot de voorgestelde maatregel gekomen.

De leden van de fractie van het CDA constateren dat – in de hoofdregel – het belastbaar moment van het moment van uitoefenen van aandelenoptierechten verschuift naar het moment van verhandelbaar worden van de verkregen aandelen. Indien de aandelen na uitoefening in waarde zijn gestegen, zal er op het moment van verhandelbaar worden van de verkregen aandelen ook meer loonheffingen verschuldigd zijn. Dit kan ertoe leiden dat een groot deel van de werknemers daarom gebruik maakt van de keuzemogelijkheid en de aandelen in de loonheffingen laat betrekken op het moment van uitoefenen. De leden van het CDA vragen voorts of het onderhavige wetsvoorstel dan nog toegevoegde waarde heeft. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een oplossing te bieden voor een door de sector geconstateerd probleem bij het toekennen van aandelenoptierechten, namelijk het liquiditeitsprobleem waarmee werknemers eventueel geconfronteerd worden op het moment dat zij loonheffingen moeten betalen over de verkregen aandelen, maar deze nog niet kunnen verkopen om (een deel van) de belastingschuld te voldoen. Door het heffingsmoment – in de hoofdregel – te verleggen naar het moment dat de uit uitoefening verkregen aandelen verhandelbaar worden, wordt werknemers de mogelijkheid geboden om belastingheffing te laten plaatsvinden op een moment dat zij meer handelingsperspectief hebben. Op dat moment zijn zij bijvoorbeeld in staat om (een deel van) de aandelen te verkopen om (een deel van) de belastingschuld te voldoen. Werknemers die over voldoende middelen en vertrouwen in de onderneming beschikken, zullen mogelijk – net als nu al het geval is – kiezen om in de heffing betrokken te worden op het moment van uitoefenen van de aandelenoptierechten. Het kabinet beschouwt het niet als een bezwaar als werknemers van die mogelijkheid gebruik maken. Het kabinet is van mening dat met een keuzeregeling de voorgestelde regeling extra aantrekkelijk is, omdat deze de nodige flexibiliteit biedt en werknemers waar nodig tegemoetkomt, maar niet verplicht benadeelt.

De leden van de fractie van het CDA merken op dat aandelenoptierechten als doel kunnen hebben om de werknemers voor langere tijd aan een onderneming te binden. De leden vragen derhalve of het heffen op het moment van verhandelbaar worden van de aandelen – het moment dat de werknemer in staat is om (een deel van de) aandelen te verkopen om de belastingheffing te voldoen – niet haaks staat op dat eerstgenoemde doel van aandelenoptieregelingen. Aandelenoptierechten kunnen worden verstrekt om werknemers voor langere tijd te binden aan de onder-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2018/19, 32 637, nr. 374, pag. 5 en 6.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2020/2021, 33 009, nr. 86.

neming. Om deze werknemers ook na uitoefening van deze rechten aan de onderneming te binden, kunnen er vervolgens verkooprestricties opgelegd worden. Deze restricties leiden in de praktijk tot het liquiditeitsprobleem dat dit wetsvoorstel beoogt weg te nemen. Wanneer de aandelen niet onderhevig zijn aan verkooprestricties is het nu al niet ongebruikelijk dat werknemers de mogelijkheid hebben om direct op het moment van uitoefening van de aandelenoptierechten de verkregen aandelen te verkopen en daarmee de verschuldigde belasting te voldoen. In sommige aandelenoptieregelingen wordt de werknemer zelfs de mogelijkheid geboden om bij uitoefening van de aandelenoptierechten op een soort ondeelbaar moment de aandelen direct bij uitoefening te verkopen en direct de contante opbrengst van de verkoop te ontvangen, zonder feitelijk aandeelhouder te worden.

Wanneer werknemers vanwege de geschetste liquiditeitsproblemen moeten afzien van de uitoefening van aandelenoptierechten, of zelfs in het geheel afzien van aandelenoptierechten, wordt het doel van aandelenoptierechten om werknemers te binden geheel niet bereikt. Door werknemers meer handelingsperspectief te bieden met de voorgestelde maatregel worden aandelenoptierechten voor meer (minder liquide middelen bezittende) werknemers aantrekkelijk en zal er als gevolg daarvan meer binding met de onderneming ontstaan.

De leden van de fractie van het CDA vragen 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. Werkgevers hebben de vrijheid bij het vormgeven van een participatieregeling om uitoefentermijnen te stellen en te bepalen wanneer en onder welke omstandigheden de bij uitoefening verkregen aandelen verhandelbaar worden. De aandelenoptieregelingen kunnen zo ontworpen worden dat het moment van uitoefening en verhandelbaar worden van de aandelen effectief op hetzelfde moment plaatsvinden. Daarmee wordt feitelijk fiscaal hetzelfde effect bereikt als dit wetsvoorstel beoogt. Tegelijkertijd kunnen werkgevers – om andere dan fiscale redenen – besluiten om de aandelen die werknemers verkrijgen door uitoefening van het aandelenoptierecht voor een tijdsperiode niet verhandelbaar te laten zijn. Daarbij kan gedacht worden aan de wens om werknemers langer te binden aan het bedrijf, om een gunstigere positie bij het aantrekken van vreemd vermogen te verwerven of als er een beursgang in het vooruitzicht is. Het onderhavige wetsvoorstel is tot stand gekomen in antwoord op een sterke wens vanuit werkgevers, met name startups en scale-ups die anders de financiële slagkracht ontberen om het nodige toptalent aan zich te binden, om aandelenoptieregelingen op deze manier aantrekkelijker te laten zijn als beloningsinstrument.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het niet minstens zo effectief zou zijn om de aftrekuitsluiting in de winstsfeer of de pseudo-eindheffing op excessieve vertrekvergoedingen in de loonbelasting af te schaffen. Dit wetsvoorstel beoogt werknemers meer handelingsperspectief te bieden en een belangrijk knelpunt, namelijk het liquiditeitsprobleem, weg te nemen. De afschaffing van de genoemde regelingen hebben geen positieve invloed op de liquiditeitspositie van de werknemer waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing biedt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar het onderscheid tussen startups en scale-ups en het verschil met reguliere MKB-bedrijven. Voorts vragen zij of de MKB-sector in den brede behoefte heeft aan de voorgestelde maatregel en hoe de sociale partners over het wetsvoorstel denken. Het is afhankelijk van de gebruikte definitie wat onder een startup of scale-up moet worden verstaan. In de regel wordt daarmee geduid op

een innovatief bedrijf met grote (internationale) groeiambitie, een vernieuwend product en gebaseerd op technologie. De fase waarin deze zich bevindt, bepaalt meestal de gebruikte term. Een belangrijk verschil met reguliere mkb-bedrijven is vaak dat startups en scale-ups in de regel meer moeite zullen hebben om een marktconform salaris te bieden aan personeel en in meer gevallen personeel aan zich kunnen binden met een aandelenoptieregeling. Dit komt mede door het feit dat ze gemiddeld genomen kapitaalintensief zijn, een snelle groei kennen en nog een hoog risicoprofiel hebben. Overigens kent het wetsvoorstel een generieke toepassing voor alle bedrijven. Bij de totstandkoming van de regeling is voornamelijk geconsulteerd bij de startup en scale-up sector in samenwerking met Techleap en de Dutch Startup Association. Daarbij is het algemene beeld dat deze maatregel een oplossing biedt voor een concreet probleem.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het zwaartepunt van de regeling lijkt te liggen bij de werknemer. De leden vragen hoe dit zich verhoudt tot het doel om liquiditeitsproblemen van startende en (snel) groeiende bedrijven weg te nemen en hoe dit leidt tot meer kapitaal in de beginfase van de onderneming. Voorts vragen zij of pensioenfondsen een rol kunnen hebben in het verschaffen van (start)kapitaal. Via een aandelenoptieregeling is het voor startups en scale-ups in meer gevallen mogelijk om personeel aan zich te binden zelfs als het salaris is gelegen onder een marktconform niveau. Een waardeestijging van de onderneming kan hierbij een deel van het salaris vervangen en daardoor is voor de onderneming meer liquiditeit voor handen om te ondernemen (door lagere salariskosten). Uit analyse van onder meer Techleap blijkt dat het in Nederland vooral schort aan de doorgroei van startups naar scale-up en groter. Hier kunnen pensioenfondsen een rol spelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om nader toe te lichten wat de geschatte effectiviteit van de maatregel is en hoe dit aantoonbaar wordt gemaakt. Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijk knelpunt weggewonnen. Namelijk een liquiditeitsknelpunt voor werknemers die aandelenopties uitoefenen en niet over voldoende liquide middelen beschikken om de belasting bij uitoefening te voldoen. Het kabinet verwacht dat werknemers zullen kiezen voor belastingheffing op het moment van verhandelbaar worden van de aandelen. Het is de verwachting van het kabinet dat met het wegnemen van dit knelpunt Nederland ook relatief aantrekkelijker wordt. Het kabinet verwacht niet dat het effect van het wetsvoorstel kwantitatief volledig kan worden bepaald, maar zal na introductie van de maatregel bij de evaluatie hier aandacht aan besteden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar het samenspel tussen het onderhavige wetsvoorstel en de versoerde expatregeling (verkorten van de maximale looptijd 30%-regeling). Het kabinet wijst erop dat hier sprake is van twee regelingen die verschillend van aard zijn. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een verschuiving van het heffingsmoment van een beloningsvorm naar het moment van verhandelbaar worden van de aandelen. De 30%-regeling is een regeling voor de extra kosten die een werknemer maakt als gevolg van tewerkstelling in Nederland (extraterritoriale kosten). Voor een nadere toelichting op de looptijdverkorting van de 30%-regeling verwijs ik naar de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2019.<sup>3</sup> Voorts vragen de leden wanneer de ministeriële regeling als bedoeld in artikel 10a lid 14 van het wetsvoorstel verwacht kan worden. Deze ministeriële regeling zal evenals het

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nr.3.

wetsvoorstel in werking treden op 1 januari 2023. De ministeriële regeling is als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag naar de Tweede Kamer verstuurd.<sup>4</sup>

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de kernbestanddelen van de monitoring en evaluatie van de nieuwe regeling. De kern van de monitoring en evaluatie zal zijn te bepalen of de huidige belemmeringen voor het gebruik van aandelenoptieregelingen zijn weggenomen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, met name bij de toekenning van aandelenoptieregelingen op basis waarvan geblokkeerde aandelen worden toegekend. Daarbij is doorslaggevend of de liquiditeitsproblemen verholpen worden. Bij de monitoring en evaluatie zal tevens uitvoering gegeven worden aan de moties van de Tweede Kamerleden Inge van Dijk en Romke de Jong om daarbij een onderscheid te maken in de omvang van bedrijven, nadrukkelijk te kijken naar het gebruik door startups en scale-ups en om te monitoren of de doelstelling bereikt wordt.<sup>5 6</sup> Daarnaast zal – in lijn met de reeds genoemde motie van het Tweede Kamerlid Romke de Jong – een invoeringstoets worden voorbereid.

### **Gevolgen voor burgers en bedrijven**

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de uitwerking van het wetsvoorstel wanneer de werknemer voor slechts een deel van de uitgeoefende aandelenoptierechten de keuze maakt om deze op het uitoefeningsmoment in de heffing te betrekken. Bij het toekennen van opties op basis van een werknemersoptieregeling, wordt over het algemeen in de optieregeling of de toekenningsbrief met behulp van een aandelennummering aangegeven welke aandelen bij uitoefening van het optierecht aan de werknemer zullen worden toegekend, veelal middels aantekening in een aandelenregister. Werknemers dienen op basis van het voorgestelde artikel 10a, lid 12, van de Wet op de loonbelasting 1964 uiterlijk op het moment van uitoefening schriftelijk aan de inhoudingsplichtige kenbaar te maken dat zij reeds op het moment van uitoefening aandelenoptierechten in de belastingheffing willen betrekken. Indien aan werknemers aandelenoptierechten met verschillende verhandelbaarheid worden toegekend en werknemers in de gelegenheid zijn om voor een deel van de aan hun toegekende aandelenoptierechten belastingheffing naar voren te halen naar het moment van uitoefening, dan is het van belang voor een juiste belastingheffing dat de werknemer in de schriftelijke melding aangeeft voor welke aandelenopties hij belastingheffing wenst te vervroegen. Het is in het belang van de inhoudingsplichtige om hierop een accurate administratie te voeren aangezien de inhoudingsplichtige verantwoordelijk is voor de juiste inhoudingen van loonheffingen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het bruto dividendbedrag of het netto dividendbedrag tot het loon dient te worden gerekend. Het bruto dividendbedrag dient onder toepassing van het voorliggende wetsvoorstel tot het loon te worden gerekend. Wel is het onder voorwaarden mogelijk om de ingehouden dividendbelasting (deels) te verrekenen met de verschuldigde inkomstenbelasting via de aangifte Inkomstenbelasting.

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke wijze de waarde in het economische verkeer van aandelen dient te worden bepaald. Indien aandelen verhandelbaar worden en er zich een heffingsmoment op grond

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 929, nr. 6, bijlage «concept uitwerking ministeriële regeling».

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 929, nr. 14 en 15. Moties van het lid Inge van Dijk.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 929, nr. 17. Motie van het lid Romke de Jong.

van het voorgestelde artikel 10a Wet LB 1964 voordoet, dient de waarde in het economische verkeer van de aandelen te worden bepaald om het belastbare loon te kunnen berekenen. Hiervoor is in het voorliggende wetsvoorstel geen specifieke, praktische waarderingsregel opgenomen. De waarde wordt derhalve op dezelfde wijze bepaald als onder de huidige regeling het geval is bij de uitoefening van aandelenoptierechten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat veel startups en scale-ups ten onder gaan en vragen wat hiervan de consequentie is voor de voorgestelde aandelenoptieregeling. De consequentie voor de voorgestelde aandelenoptieregeling is dat er geen belastbaar voordeel is indien de startup of scale-up onverhoopt tot een einde komt voordat het heffingsmoment zich voordoet. Doordat de start-up of scale-up tot een einde komt, kunnen de nog niet uitgeoefende of verhandelbare aandelenoptierechten immers niet meer worden uitgeoefend of verhandeld. Indien men gekozen heeft voor heffing op het moment van uitoefenen van een aandelenoptierecht zijn aandelen wel al in de heffing betrokken alvorens deze door het ten einde komen van de startup hun waarde hebben verloren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een precisering van de regeling in geval van een beursgang. Werkgever en werknemer hebben de contractsvrijheid om onderling af te spreken dat de aandelen die de werknemer verkrijgt bij uitoefening van het toegekende aandelenoptierecht gedurende een bepaalde periode niet verhandelbaar zijn. In die situatie zal de heffing van loonbelasting in beginsel plaatsvinden op het moment dat de contractuele restricties op het verhandelen van de aandelen vervallen. Om oneigenlijk gebruik en langdurig uitstel van belastingheffing te voorkomen wordt een uitzondering gemaakt op het pas in de heffing betrekken van het aandelenoptierecht bij het verhandelbaar zijn van de bij uitoefening verkregen aandelen; indien de werknemer de verkregen aandelen niet mag vervreemden als gevolg van een contractuele beperking, wordt het heffingsmoment tot maximaal vijf jaar na beursgang van de vennootschap waarin de aandelen worden gehouden dan wel indien de vennootschap bij uitoefening van de aandelenopties reeds beursgenoteerd is, tot maximaal 5 jaar na uitoefening uitgesteld. Na afloop van de vijfjaarstermijn worden de aandelen geacht verhandelbaar te zijn en op dat moment in de belastingheffing betrokken. Deze regeling vormt een beperkte inbreuk op het beginsel dat de aandelen, afgezien van een andersluidende keuze, in de heffing worden betrokken op het moment dat de aandelen verhandelbaar worden. Deze antimisbruikbepaling zal geen invloed hebben op nieuw gestarte ondernemingen waarvoor een beursgang nog niet in beeld is. Bovendien worden contractuele beperkingen, zoals verkooprestricties, ten aanzien van de verhandelbaarheid van de aandelen nog voor een periode van vijf jaar gerespecteerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of voor de keuzeregeling in een voorlichtingstraject is voorzien. In voorlichting over de regeling wordt via de reguliere kanalen van de Belastingdienst voorzien. Daarbij moet worden gedacht aan de toelichting bij de aangifte loonheffing, de website en het Handboek Loonheffingen. Daarnaast is het voor werknemer en werkgever mogelijk om voor het verkrijgen van een standpuntbepaling over de fiscale gevolgen met de inspecteur in vooroverleg te treden. Er wordt niet voorzien in een specifiek voorlichtingstraject voor de keuzeregeling.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de kosten van externe financiering voor het voldoen van de uitoefenprijs in mindering kunnen worden gebracht op het in aanmerking te nemen voordeel bij het

verhandelbaar worden van de aandelen. Het belastbare voordeel bedraagt bij de marktwaarde van de verkregen aandelen bij verhandelbaar worden, of uitoefening indien daarvoor gekozen is, verminderd met de uitoefenprijs. Kosten die eventueel gemaakt worden voor het extern financieren van de uitoefenprijs kunnen niet in mindering worden gebracht op het belastbaar voordeel. Dat verandert niet als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel.

### **Internationale aspecten**

De leden van de fractie van de VVD vragen of de waardeontwikkeling tot het moment waarop de aandelen verhandelbaar worden ook voor de toepassing van een belastingverdrag (uitgaande van het OESO-modelverdrag)<sup>7</sup> als loon wordt aangemerkt. Daarbij vragen zij voorts om te verduidelijken hoe een en ander zich verhoudt tot de zogenoemde fictief-loonarresten.<sup>8</sup> Tot het moment van uitoefening van een aan een werknemer toegekend aandelenoptierecht verdeelt artikel 15 (niet-zelfstandige-arbeid) het heffingsrecht.<sup>9</sup> Dit artikel verdeelt het heffingsrecht, kort gezegd, op basis van waar gewerkt wordt. Daarbij is de plaats waar arbeid fysiek wordt verricht van belang.<sup>10</sup> Na de uitoefening van het aandelenoptierecht wordt het heffingsrecht verdeeld door artikel 10 (dividenden) en artikel 13 (vermogenswinsten). Artikel 10 wijst het heffingsrecht over dividenduitkeringen als hoofdregel toe aan de woonstaat van de ontvanger, maar staat daarbij tevens een (beperkte) heffing door de bronstaat toe. Artikel 13 wijst het heffingsrecht over waardeveranderingen van de verkregen aandelen in beginsel toe aan de woonstaat.

Uit de fictief-loonarresten kan, kort gezegd, worden afgeleid dat Nederland niet heffingsrechten naar zich toe mag halen door nationaal-rechtelijke ficties als gevolg waarvan de verdragskwalificatie van inkomensbestanddelen eenzijdig zou worden gewijzigd. Over hoe de betreffende inkomensbestanddelen voor de toepassing van belastingverdragen ná inwerkingtreding van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen moeten worden gekwalificeerd kan het volgende worden gezegd.

Tot het moment van uitoefening leidt het onderhavige wetsvoorstel niet tot wijzigingen voor wat betreft de toepassing van belastingverdragen. Met het onderhavige wetsvoorstel belast Nederland op grond van de nationale heffingswet (ook) de waardeverandering van de bij uitoefening verkregen aandelen en de dividenduitkeringen daaruit tot aan het moment van verhandelbaar worden van die aandelen (tenzij uiteraard wordt gekozen voor heffing bij optie-uitoefening). Deze «nieuwe» loonbelasting-claim zal echter niet altijd (volledig) geëffectueerd kunnen worden op basis van de belastingverdragen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een werknemer eerst in Nederland heeft gewoond en gewerkt, en als beloning voor dat werk aandelenopties heeft ontvangen en deze heeft uitgeoefend, maar vóór het moment van verhandelbaar worden van de

<sup>7</sup> De verwijzingen naar verdragsbepalingen in dit antwoord gaan steeds uit van een belastingverdrag conform het OESO-modelverdrag.

<sup>8</sup> HR 18 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2497.

<sup>9</sup> Overigens kan het passend zijn om artikel 15 ook toe te passen op waardeveranderingen van de aandelen die worden verkregen bij uitoefenen van een optierecht als die aandelen voorwaardelijk worden toegekend. In dit voorbeeld zou dat eventueel kunnen leiden tot een (gedeeltelijke) toewijzing van het heffingsrecht aan Nederland over van de waardeverandering aandelen. Zie par. 12.2 en 12.10 van het OESO-commentaar 2017.

<sup>10</sup> Het OESO commentaar laat evenwel ruimte voor andere timing en wijze van de heffing dan het moment van uitoefenen of vervreemden van een optie, zolang de heffing door de bronstaat maar beperkt blijft tot voordelen die toerekenbaar zijn aan de optie zelf en niet aan de aandelen die verkregen zijn bij uitoefening.

verkregen aandelen naar het buitenland verhuist. Het relevante belastingverdrag wijst het heffingsrecht over vermogenswinsten en dividenden dan (deels) toe aan het nieuwe woonland. Deze beschrijving van de verdragsaspecten is in overeenstemming met relevante passages uit het commentaar bij het OESO-modelverdrag<sup>11</sup> en staat niet op gespannen voet met hetgeen uit de fictief-loonarresten kan worden afgeleid.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de situatie van een werknemer die naar Nederland immigreert en die tijdens het wonen en werken in het buitenland niet-verhandelbare aandelen uit een aandelenoptieregeling heeft verkregen. De leden van de fractie van de VVD lijken hiermee te doelen op de situatie waarin Nederland op basis van het wetsvoorstel loonbelasting zal willen heffen over de waarde ten tijde van het verhandelbaar worden van de aandelen, terwijl voor de immigratie naar Nederland in het buitenland reeds belasting is geheven bij het uitoefenen van het optierecht. Daarbij vragen deze leden naar de uitwerking onder het OESO-modelverdrag, VN-modelverdrag en voor de situatie waarin er geen belastingverdrag geldt met de voormalige woon- en werkstaat. Voor zover voor deze vraag relevant, bepalen de artikelen 10 (dividenden), 13 (vermogenswinsten) en 15 (niet-zelfstandige arbeid) van het OESO-modelverdrag en het VN-modelverdrag hetzelfde. Het heffingsrecht over de periode tot het moment van uitoefenen van het aandelenoptierecht wijst artikel 15 exclusief toe aan het voormalige woonland (ervan uitgaande dat er enkel daar is gewerkt). De periode na de uitoefening van het aandelenoptierecht wordt bestreken door artikel 10, respectievelijk artikel 13, van beide genoemde modelverdragen. Artikel 10 van beide modelverdragen staat Nederland als woonland toe om de dividendinkomsten te belasten.<sup>12</sup> Op het moment dat de aandelen verhandelbaar worden, heft Nederland op basis van het wetsvoorstel loon-/inkomstenbelasting uitgaande van de waarde in het economische verkeer van de aandelen ten tijde van het verhandelbaar worden ervan. De belastingverdragen staan deze heffing in beginsel toe, met dien verstande dat Nederland voor de waardeverandering tot het moment van uitoefening van het aandelenoptierecht een vermindering ter voorkoming van dubbele belasting dient te verlenen.

In gevallen waarin geen belastingverdrag geldt, wordt Nederland niet beperkt in zijn heffingsrecht en kan de belastingheffing op grond van het onderhavige wetsvoorstel volledig worden geëffectueerd. Onder omstandigheden kan er recht bestaan op unilaterale voorkoming van dubbele belasting op grond van het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het wetsvoorstel bijdraagt aan de aantrekkingskracht naar het buitenland. Daarbij wijzen de leden erop dat diverse andere landen belasting heffen op het moment dat de bij uitoefening verkregen aandelen vervreemd worden. Met het wetsvoorstel wordt een belangrijk knelpunt rondom liquiditeit weggenomen voor werknemers met een aandelenoptieregeling. Het kabinet heeft niet gekozen voor het moment van vervreemding van de aandelen, omdat daarmee het risico bestaat dat langdurig uitstel van belastingheffing mogelijk is, zonder dat daarvoor een noodzaak is om het genoemde liquiditeitsknelpunt op te lossen. Hiermee is het relatief aantrekkelijker geworden voor werknemers in Nederland om (deels) door middel van aandelenopties beloond te worden. Het wordt voor Nederlandse startups en scale-ups dan gemakkelijker om personeel aan te trekken en aan zich te binden.

<sup>11</sup> Zie par. 12 e.v. van het OESO-commentaar 2017.

<sup>12</sup> Als het bronland (tot het maximaal toegestane tarief) dividendbelasting inhoudt zal Nederland hier in principe een verrekening voor geven.



De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op het landenvergelijkend onderzoek door Ernst & Young waaruit blijkt dat ook andere landen inmiddels fiscale faciliteiten voor aandelenoptierechten aan startups en scale-ups bieden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich hiertoe verhoudt en of ons ecosysteem voor nieuwe bedrijven daarmee kan concurreren met andere landen. Uit het genoemde onderzoek blijkt dat de meeste landen in de basis belastingheffing kennen bij uitoefening van een aandelenoptierecht waarbij het voordeel als loon wordt belast en tevens belastingheffing bij verkoop van het aandeel over de aangegroeide waarde. Indien aan specifieke voorwaarden wordt voldaan, welke van land tot land verschillen, is het bij het merendeel van de onderzochte landen mogelijk dat ofwel de belastingheffing over de aangegroeide waarde kan worden uitgesteld tot het moment van verkoop ofwel dat een lager tarief van toepassing is bij verkoop of een combinatie van beide. Dit wetsvoorstel is primair ingediend om een bestaand liquiditeitsknelpunt weg te nemen voor werknemers met een aandelenoptieregeling. Het kabinet is van mening dat het wetsvoorstel hier in het geheel in slaagt. In algemene zin geldt dat het voor investeerders van belang is dat essentiële werknemers betrokken blijven bij het opschalen van de onderneming en een goed werkende aandelenoptieregeling helpt daarbij. Daar is ook het startupecosysteem bij gebaat. Recent heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat de strategische agenda voor het ondernemingsklimaat in Nederland naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>13</sup> Zoals daarin is toegelicht, zijn startups belangrijk voor de vernieuwing van onze economie en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Binnen Europa staat Nederland in de top drie. Het startupbeleid richt zich op het versterken van het ecosysteem voor startups en scale-ups en het internationaal op de kaart zetten van Nederland als aantrekkelijke vestigingslocatie voor innovatieve bedrijven. Maatregelen waar het kabinet aan werkt hebben betrekking op de beschikbaarheid van durfkapitaal, het opleiden, aantrekken en vasthouden van buitenlands en nationaal talent en het beter benutten van de hoogwaardige kennis die we in Nederland ontwikkelen. Startupvisa en werknemersparticipaties worden daarbij betrokken. In Q1 2023 zal de Minister de Tweede Kamer informeren op welke wijze het beleid wordt voortgezet of bijgesteld.

Voorts stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie diverse vragen over de reikwijdte van de voorgestelde maatregel. De regeling is generiek vormgegeven. Dit betekent dat de voorgestelde regeling op zowel Nederlandse als buitenlandse werknemers van toepassing is, voor zover zij belastingplichtig zijn in Nederland. De regeling geldt ook ongeacht bedrijfsomvang en er geldt geen beperking ten aanzien van categorieën werknemers binnen een bedrijf die in aanmerking komen voor gebruikmaking van de regeling. Het is vervolgens een zaak tussen werkgever en werknemer om te bepalen of het gewenst is om een deel van het loon in de vorm van aandelenoptierechten te ontvangen. Het is ook aan de werkgever om te bepalen wie kunnen deelnemen aan een aandelenoptieregeling, maar de inhoud van het wetsvoorstel kan in zoverre een positieve invloed hebben op een bredere spreiding van aandelenopties doordat minder kapitaalkrachtige werknemers gemakkelijker aan een aandelenoptieregeling kunnen deelnemen, omdat zij geen belasting hoeven voor te schieten ten tijde van de verkrijging van niet verhandelbare aandelen uit een werknemersoptieregeling.

### **Uitvoeringsgevolgen Belastingdienst**

Tot slot vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie de regering het oordeel van de Belastingdienst over de toename van complexiteit te

<sup>13</sup> Kamerstukken 2022/23, 2022Z19558.

wegen in het licht van de vereenvoudiging van het fiscaal stelsel. De Belastingdienst concludeert in de uitvoeringstoets dat de regeling een toename van complexiteit met zich meebrengt en dat dit bijvoorbeeld tot uiting komt in een afname in de handhaafbaarheid. Het voorstel heeft zeer beperkt effect op de maakbaarheid van systemen, noodzakelijke systeemwijzigingen kunnen tijdig worden verwerkt.

Dit kabinet zet zich in om het belastingstelsel te vereenvoudigen. In het wetsvoorstel Belastingplan 2023 wordt hiervoor een aantal belangrijke stappen gezet door voor te stellen een vijftal specifieke regelingen af te schaffen.<sup>14</sup> Daarnaast neemt het kabinet een kritische houding aan tegenover invoering van nieuwe fiscale regelingen. Zo moet goed gekeken worden of overheidsingrijpen echt nodig is en zo ja, of het fiscale instrument de meest logische keus is. Het liquiditeitsprobleem als gevolg van de belastingheffing op het moment van uitoefenen van niet-verhandelbare aandelenoptierechten volgt rechtstreeks uit de fiscale werking van de regeling en de keuze voor het verstrekken van niet-verhandelbare aandelenoptierechten. Derhalve ligt het voor de hand om dit probleem in de fiscaliteit te adresseren. Het kabinet acht het probleem dermate prangend dat het heeft gekozen voor de voorgestelde wijziging van het heffingsmoment. Daarbij beaamt het kabinet ook dat de wijziging complexiteit verhogend is.

De overwogen alternatieven, zoals uitstel van betaling, blijken ook complex te zijn en een groot beroep te doen op de uitvoering. Met raadpleging van stakeholders uit het veld heeft het kabinet vervolgens het voorstel uitgewerkt dat uitstel van heffing totdat de bij uitoefening van een aandelenoptierecht verkregen aandelen verhandelbaar zijn met daarbij een keuze voor heffing bij uitoefening van het aandelenoptierecht.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,  
M.L.A. van Rij

---

<sup>14</sup> Kamerstukken 2022/23, 36 202, nr. 2.