

Aan de staatssecretaris van Financiën
De heer E. Eerenberg MSc
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4790/2026-U180

Datum

9 september 2026

Onderwerp

Meldingsplicht bij overdracht van aandelen in een onroerendezaakrechtspersoon (OZR)

Geachte heer Eerenberg,

Op 18 augustus 2026 is de Fiscale verzamelwet 2028 ter advisering aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) met als uiterste adviesdatum 15 september 2026. Dit memo betreft uitsluitend het onderdeel dat een meldingsplicht introduceert voor de vervreemder van aandelen in een onroerendezaakrechtspersoon.

Context en inhoud van het voorstel

De verkrijging van aandelen in een onroerendezaakrechtspersoon kan onder voorwaarden belast zijn met overdrachtsbelasting. De verkrijger moet dan aangifte doen en de belasting betalen. De rechtspersoon moet in beginsel daarnaast de inspecteur verzoeken om een uitnodiging tot het doen van aangifte. Volgens de toelichting heeft die laatste verplichting weinig meerwaarde, omdat de rechtspersoon na de transactie onder invloed van de verkrijger staat. Als de verkrijger geen aangifte wil doen, zal de rechtspersoon volgens het kabinet doorgaans evenmin melden.

Het voorstel introduceert daarom een zelfstandige meldingsplicht voor degene die de aandelen overdraagt, doorgaans de verkoper. Deze moet de transactie binnen twee weken melden bij de Belastingdienst. De Belastingdienst kan vervolgens onderzoeken of de verkrijger overdrachtsbelasting verschuldigd is. Niet melden kan leiden tot een verzuimboete. De verkoper wordt niet aansprakelijk voor de belastingschuld van de verkrijger.

De verplichting is niet beperkt tot transacties waarbij daadwerkelijk overdrachtsbelasting verschuldigd is of de verkrijger nog geen aangifte heeft gedaan. Ook blijkt niet dat de bestaande verplichting voor de onroerendezaakrechtspersoon vervalt. Volgens de toelichting zijn de omvang van de niet-naleving en de doelgroep onbekend. De kosten worden geschat op circa € 20,- per melding, zonder raming van de totale eenmalige en structurele lasten.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Een zelfstandig signaal van de verkoper kan in beginsel bijdragen aan de informatiepositie van de Belastingdienst. Uit de toelichting blijkt echter niet hoe groot en ernstig het probleem is, welke transacties nu worden gemist en waarom de voorgestelde maatregel daarop een proportioneel antwoord vormt. Het feit dat een klein aantal transacties mogelijk een hoge belastingopbrengst vertegenwoordigt, is zonder gegevens over kans, omvang en oorzaken van niet-naleving onvoldoende om een brede, beboetbare verplichting te rechtvaardigen.

Een exacte nulmeting van onzichtbare transacties kan niet worden verlangd. Dat ontslaat het ministerie niet van de plicht om het probleem met de best beschikbare gegevens aannemelijk te maken. Aangiften, bestaande meldingen, naheffingen, risicosignalen, boekenonderzoeken en informatie uit de transactiepraktijk kunnen ten minste een indicatie of bandbreedte opleveren. Ook kan worden gezien hoe vergelijkbare landen informatie over dergelijke transacties verkrijgen. Daarbij moet worden geraamd hoeveel meldingen worden verwacht en welk deel naar verwachting nieuwe, bruikbare informatie oplevert. De evaluatie na vijf jaar kan deze onderbouwing vooraf niet vervangen.

1.1 Het college adviseert de aard en omvang van het nalevingsprobleem en de verwachte bijdrage van de nieuwe meldingsplicht met de best beschikbare gegevens aannemelijk te maken. Geef daarbij ten minste bandbreedtes voor het aantal meldingsplichtige transacties, het aantal nieuwe signalen en het mogelijke fiscale belang.

2. Minder belastende alternatieven

Het kabinet beschrijft de bestaande verplichting voor de onroerendezaakrechtspersoon als ineffectief, maar uit de voorliggende stukken blijkt niet dat deze vervalt. Hierdoor kunnen voor één transactie een aangifte door de verkrijger, een verzoek door de rechtspersoon en een melding door de verkoper naast elkaar blijven bestaan.

2.1 Het college adviseert te verduidelijken of de bestaande verplichting voor de onroerendezaakrechtspersoon vervalt bij invoering van de nieuwe meldingsplicht, en een eventueel behoud te motiveren vanuit haar zelfstandige functie. Laat de verplichting vallen voor zover deze functie ontbreekt.

De meldingsplicht geldt ook voor transacties waarvan de Belastingdienst al door een aangifte op de hoogte is en voor transacties waarbij uiteindelijk geen overdrachtsbelasting verschuldigd is. Een onafhankelijk controlesignaal kan nuttig zijn, maar de toelichting weegt geen minder belastende reikwijdtevarianten af. Denk aan een objectief verifieerbare bevestiging dat al aangifte is gedaan, één gezamenlijke melding met behoud van ieders verantwoordelijkheid of een gerichte uitzondering voor situaties waarin evident geen belasting verschuldigd kan zijn.

2.2 Het college adviseert minder belastende reikwijdtevarianten te onderzoeken voor transacties die al aantoonbaar bij de Belastingdienst bekend zijn en voor objectief af te bakenen niet-belaste transacties.

De gegevensuitvraag en wijze van indiening zijn nog niet uitgewerkt. De melding moet beperkt blijven tot gegevens die noodzakelijk zijn voor het controledoel. Meerdere verkopers moeten waar mogelijk gezamenlijk of via een gemachtigde kunnen indienen.

2.3 Het college adviseert te onderbouwen dat de melding met een zo beperkt mogelijke gegevensuitvraag en aansluiting bij bestaande transactieprocessen kan worden gedaan. Betrek daarbij hergebruik van beschikbare gegevens en behoud van het zelfstandige informatiesignaal van de vervreemder.

3. Werkbaarheid

De voorgestelde termijn bedraagt twee weken en niet melden kan worden beboet. De bewijslast dat deze combinatie voor de nieuwe doelgroep werkbaar is, ligt bij het ministerie. Verwijzing naar professionele adviseurs of naar de termijn bij de bestaande melding van economische eigendom volstaat niet: de doelgroep en de informatiepositie zijn niet noodzakelijk gelijk.

De verkoper hoeft niet de uiteindelijke belastingschuld van de koper te bepalen, maar moet wel herkennen dat de verkochte aandelen onder de wettelijke categorie vallen. Juist dat kan een actuele beoordeling van bezittingen, vastgoedfuncties en concernverhoudingen vergen. De stukken bevatten geen toets van het feitelijke proces bij meerderheids-, minderheids- en buitenlandse verkopers. Evenmin is het formulier beschikbaar en is niet uitgewerkt hoe een verkoper tijdig toegang krijgt, een onzekere kwalificatie meldt, fouten herstelt of bewijs van tijdige indiening ontvangt.

Bij de overdracht van aandelen in een Nederlandse besloten vennootschap is doorgaans een notaris betrokken. Hoewel uit de akte van aandelenoverdracht niet zonder meer blijkt of sprake is van een onroerendzaakrechtspersoon, kan de notaris wel een belangrijke rol vervullen bij het tijdig signaleren van de mogelijke meldingsplicht en het informeren van de vervreemder. Ook kan de notaris, of een andere betrokken fiscale of juridische adviseur, de melding namens de vervreemder verzorgen. De toelichting maakt niet duidelijk welke rol deze professionals in het meldproces krijgen en hoe wordt gewaarborgd dat zij tijdig over het formulier en de benodigde informatie beschikken. Dit is in het bijzonder van belang vanwege de termijn van twee weken en de mogelijkheid van een verzuimboete.

3.1 Het college adviseert voor vaststelling met vervreemders en betrokken fiscale, notarissen en juridische professionals te toetsen of de toepasselijkheid van de plicht kan worden herkend en het concrete meldproces binnen twee weken kan worden afgerond.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukparagraaf erkent de extra administratieve lasten en raamt circa € 20,- per handeling, uitgaande van het invullen van een formulier. Het is mogelijk dat dit een redelijke schatting is voor een eenvoudige melding met reeds beschikbare informatie. Zonder onderliggende tijdsbesteding, tarief en afbakening van de werkzaamheden kan dit echter niet worden beoordeeld. Het stafbureau heeft geen grond om te stellen dat het bedrag feitelijk te laag is.

Het aandachtspunt is dat de schatting nog niet controleerbaar is en niet tot een raming van de totale lasten leidt.

De toelichting verbindt de onbekende omvang van de niet-naleving aan de onbekende omvang van de doelgroep. Die grootheden vallen niet samen. De nieuwe plicht ziet naar de voorgestelde tekst ook op overdrachten waarbij de verkrijger aan zijn verplichtingen voldoet of geen belasting verschuldigd is. Onbekendheid met gemiste transacties verklaart daarom op zichzelf niet waarom geen enkele raming van het aantal meldingen kan worden gegeven. Tegelijk staat niet vast dat de Belastingdienst of de sector over een volledige registratie van alle relevante overdrachten beschikt. Gevraagd wordt om een onderbouwde schatting met transparante onzekerheden, niet om een exact aantal dat niet beschikbaar is.

Het ministerie kan onderzoeken welke indicaties beschikbare aangiften, bestaande meldingen en gegevens uit de transactiepraktijk bieden. Als die bronnen onvolledig zijn, kunnen expliciete aannames of bandbreedtes worden gebruikt. Daarbij is van belang hoeveel overdrachten en meldingsplichtige verkopers worden geraakt en of meerdere verkopers ieder afzonderlijk moeten melden of gezamenlijk via een gemachtigde kunnen worden bediend. Het aantal vennootschappen is niet zonder meer gelijk aan het jaarlijkse aantal meldingen.

Bij de kosten per melding moeten alleen de extra werkzaamheden door het voorstel worden betrokken. Het volledige fiscale advies over een overname mag niet opnieuw worden toegerekend wanneer dit ook zonder de meldingsplicht zou zijn gegeven. Wel kunnen aanvullende kennisneming, gegevensverzameling, afstemming, het verkrijgen en verzenden van een formulier en feitelijk noodzakelijke extra advisering meetellen. Of deze handelingen optreden en al in de € 20,- zijn begrepen, moet blijken uit het meldproces. De enkele mogelijkheid van ingewikkelde gevallen rechtvaardigt geen hoge standaardraming voor iedere transactie; waar nodig kan naar typen gevallen worden onderscheiden.

De totale eenmalige en structurele lasten en eventuele besparingen door het vervallen van bestaande verplichtingen moeten vervolgens zichtbaar worden gemaakt. Dat professionele hulp beschikbaar is of de onderliggende transacties financieel groot zijn, vervangt deze raming niet. Uitvoeringskosten van de Belastingdienst, belastingbetalingen en boetes worden niet als administratieve lasten voor burgers of bedrijven opgenomen. Het stafbureau komt daarom tot het volgende adviespunt.

4.1 Het college adviseert de regeldruk in kaart te brengen volgens de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen.

De aard, omvang en oorzaken van het nalevingsprobleem zijn niet aannemelijk gemaakt. Evenmin is onderbouwd hoeveel transacties momenteel buiten beeld blijven, welk fiscaal belang daarmee is gemoeid en hoeveel nieuwe en bruikbare signalen de meldingsplicht naar verwachting oplevert. Hierdoor kan niet worden vastgesteld dat een nieuwe, breed geformuleerde en beboetbare verplichting voor alle vervreemders noodzakelijk en proportioneel is.

Deze fundamentele tekortkoming werkt door in de inrichting van de maatregel. De voorgestelde meldingsplicht geldt ook voor transacties die al bij de Belastingdienst bekend zijn en voor transacties waarbij geen overdrachtsbelasting verschuldigd is. Tegelijkertijd is niet aangetoond dat vervreemders, waaronder minderheidsaandeelhouders en buitenlandse partijen, zelfstandig en tijdig kunnen vaststellen dat sprake is van een onroerendezaakrechtspersoon. Ook is onvoldoende onderzocht welke rol notarissen en andere betrokken professionals bij het signaleren en uitvoeren van de meldingsplicht kunnen vervullen. Daarnaast is niet duidelijk of de bestaande informatieverplichting van de onroerendezaakrechtspersoon vervalt en ontbreekt een controleerbare raming van de totale regeldruk.

De tekortkomingen kunnen daarom niet uitsluitend worden opgelost door het meldingsformulier of de toelichting technisch aan te vullen. Eerst moet worden vastgesteld wat de aard en omvang van het probleem zijn en welk instrument daarop het meest gerichte en minst belastende antwoord vormt. Pas daarna kan worden beoordeeld welke partij een eventuele informatieverplichting moet krijgen, op welke transacties die moet zien en hoe deze werkbaar en proportioneel kan worden ingericht. De evaluatie na vijf jaar biedt daarvoor geen vervanging, omdat een toereikende rechtvaardiging van de verplichting vooraf nodig is. Het college acht indiening van het voorstel in de huidige vorm daarom niet verantwoord.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervan uit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris