

De zoektocht naar onderlinge afstemming in de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969

Een onderzoek naar de samenloop van de verliesverrekeningstemporisering met andere bepalingen in de Wet VPB 1969

Naam student: Neil Schreuder
Studentnummer: 507878

Begeleider: dr. Y.M. Tigelaar-Klootwijk
Tweede beoordelaar: drs. M.H.M. Smeets

Datum: 1 mei 2023

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van de begeleider, tweede beoordelaar, Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN	4
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING EN RELEVANTIE	5
1.2 ONDERZOEKSVRAAG	7
1.3 TOETSINGSKADER	7
1.4 AFBAKENING	9
1.5 OPBOUW EN WERKWIJZE	10
HOOFDSTUK 2 VERLIESVERREKENING IN DE WET VPB 1969	11
2.1 INLEIDING	11
2.2 HEFFINGSSYSTEMATIEK WET VPB 1969	11
2.3 HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE VERLIESVERREKENING	12
2.4 RATIO VAN DE VERLIESVERREKENINGSREGELING	14
2.5 RAPPORT 'OP WEG NAAR BALANS IN DE VENNOOTSCHAPSBELASTING'	15
2.6 VERLIESVERREKENING VANAF 1 JANUARI 2022	17
2.7 WERKING VAN DE VERLIESVERREKENINGSTEMPORISERING	19
2.8 OVERGANGSRECHT	20
2.9 DEELCONCLUSIE	20
HOOFSTUK 3 DE VOORZIENE SAMENLOOP MET DE VERLIESVERREKENINGSTEMPORISERING	23
3.1 INLEIDING	23
3.2 HET LATENT LIQUIDATIEVERLIES BIJ VOEGING IN DE FISCALE EENHEID	23
3.2.1 De ratio	23
3.2.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering	24
3.2.3 Toetsing van de samenloop met het latent liquidatieverlies bij voeging in fiscale eenheid	25
3.3 OVERGANGSREGELINGEN VOOR NOG IN TE HALEN BUITENLANDSE VERLIEZEN	27
3.4 DE HOUDSTERVERLIESREGELING	27
3.4.1 De ratio	27
3.4.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering	28
3.4.3 Toetsing van de samenloop met de houdsterverliesregeling	29
3.5 DEELCONCLUSIE	31
HOOFSTUK 4 DE ONVOORZIENE SAMENLOOP MET DE VERLIESVERREKENINGSTEMPORISERING ..	33
4.1 INLEIDING	33
4.2 KWIJTSCHELDINGSWINSTVRIJSTELLING	33
4.2.1 De ratio	33
4.2.2 De samenloop met de verliesverrekeningstemporisering	33
4.2.3 Toetsing van de samenloop met de kwijtscheldingswinstvrijstelling	35
4.3 DE COMPENSERENDE HEFFINGSTOETS VAN ARTIKEL 10A	37
4.3.1 De ratio	37
4.3.2 De samenloop met de verliesverrekeningstemporisering	38
4.3.3 Toetsing van de samenloop met de compenserende heffingstoets van artikel 10a	39
4.4 DE GERUISLOZE TERUGKEER UIT BV OF NV	41
4.4.1 De ratio	41

4.4.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering	41
4.4.3 Toetsing van de samenloop met de geruisloze terugkeer uit BV of NV.....	43
4.5 VOORVOEGINGSVERLIEZEN VAN FISCALE EENHEIDSMATSCHAPPIJEN	44
4.5.1 De ratio	44
4.5.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering	45
4.5.3 Toetsing van de samenloop met de voorvoegingsverliezen van de fiscale eenheid	47
4.6 DE LIQUIDATIEVERLIESREGELING	48
4.6.1 De ratio	48
4.6.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering	49
4.6.3 Toetsing van de samenloop met de liquidatieverliesregeling.....	51
4.7 HANDEL IN VERLIESLICHAMEN	53
4.7.1 De ratio	53
4.7.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering	53
4.7.3 Toetsing van de samenloop met de bepaling inzake de handel in verlieslichamen	54
4.8 DEELCONCLUSIE	56
HOOFDSTUK 5 SAMENVATTING EN CONCLUSIE	59
5.1 INLEIDING	59
5.2 BEVINDINGEN HOOFDSTUK 2.....	59
5.3 SCHEMATISCHE WEERGAVE BEVINDINGEN HOOFDSTUK 3 EN HOOFDSTUK 4.....	59
5.4 BEOORDELING WENSELIJKHEID	64
5.5 AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK	65
JURISPRUDENTIE- EN LITERATUURLIJST.....	66
JURISPRUDENTIELIJST	66
LITERATUURLIJST.....	66

Lijst met gebruikte afkortingen

aant.	aantekening
AB	Aanmerkelijk belang
Art.	Artikel
AWB	Algemene wet bestuursrecht
BFE 2003	Besluit Fiscale Eenheid 2003
c.s.	cum suis/met de zijnen
Commissie Ter Haar	Adviescommissie belastingheffing van multinationals
HR	Hoge Raad
HvJ (EG)	Hof van Justitie (van de Europese Gemeenschappen)
IB	Inkomstenbelasting
jo.	juncto
MKB	Midden en klein bedrijf
MvA	Memorie van Antwoord
NDFR	Nederlandse Documentatie Fiscaal Recht
NLF(-W)	NL-Fiscaal (Wetenschappelijk)
NOB	Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
nr./nrs.	nummer/nummers
P.	Pagina
Par.	Paragraaf
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
SvF	Staatssecretaris van Financiën
TFO	Tijdschrift Fiscaal Ondernemingsrecht
Tvl	Tijdschrift voor Insolventierecht
Vpb	Vennootschapsbelasting
Wet IB 2001	Wet op de inkomstenbelasting 2001
Wet VPB 1969	Wet op de vennootschapsbelasting 1969
WFR	Weekblad Fiscaal Recht
WHOA	Wet homologatie onderhands akkoord

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en relevantie

Op basis van artikel 20 lid 1 Wet VPB 1969 spreken we van een verlies indien de berekening van de belastbare winst of van het Nederlands inkomen, leidt tot een negatief bedrag. De wijze waarop de verliezen van een voor de vennootschapsbelastingplichtig lichaam verrekend kunnen worden, met in andere jaren behaalde winsten, is opgenomen in hoofdstuk IV Wet VPB 1969. De mogelijkheid tot verliescompensatie doet recht aan een eerlijke en rechtvaardige belastingheffing. In beginsel worden belastingplichtige entiteiten alleen over de winsten die zij gedurende hun bestaan behaald hebben met Vpb belast.¹

Per 1 januari 2022 is de voorwaartse verliesverrekeningstermijn ('carry forward') aangepast. Verliezen kunnen onbeperkt voorwaarts verrekend worden. De verruiming is, in navolging op het advies van Commissie Ter Haar, ingevoerd. De verruiming gaat gepaard met een temporiseringsmaatregel. Vanaf 1 januari 2022 worden verliezen slechts verrekend tot een bedrag van 1 miljoen euro vermeerderd met 50% van de belastbare winst.²

De taak van de Commissie Ter Haar om aanbevelingen te doen met betrekking tot grondslagverbreding van de vennootschapsbelasting is de invulling van de Motie Omtzigt c.s.³ Hierbij kreeg de Commissie Ter Haar de opdracht om de belastingheffing van multinationals 'eerlijker' te maken. De wetgever is van mening dat de codificatie van deze aanbeveling leidt tot een evenwichtige belastingheffing bij multinationals.⁴

De temporiseringsmaatregel is erop gericht te voorkomen dat bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland jaren achtereen geen Vpb betalen. Het niet hoeven betalen van Vpb kan gerealiseerd worden door verrekening van de winsten met een grote hoeveelheid verrekenbare verliezen die entiteiten tot hun beschikking hebben. De wetgever probeert met deze verliesverrekeningsbeperking een ondergrens in de Wet VPB 1969 te stellen voor bedrijven met winstgevende activiteiten.⁵ Ook wordt met de maatregel beoogd een meer geleidelijke verliesverrekening ten aanzien van vennootschapsbelastingplichtige lichamen te realiseren en daardoor stabielere belastingontvangsten te creëren. In het rapport 'Op weg naar balans in de Vennootschapsbelasting', benoemt de Commissie Ter Haar de verliesverrekeningstemporisering ('temporiseringsmaatregel') als één van de vier mogelijkheden om een ondergrens in de Wet VPB 1969 te creëren.⁶ De wetgever is van mening dat de maatregel leidt tot een evenwichtige belastingheffing bij multinationals en dat Nederland zo op het punt van verliesverrekening weer in de pas loopt met omliggende landen.⁷

Van Oers en Tekstra typeren het wetgevingsproces rond de temporiseringsmaatregel als haastwerk.⁸ Het kabinet heeft de aanbeveling van de Commissie Ter Haar overgenomen en per nota van wijziging op 5 oktober 2020 aan het Belastingplan 2021 toegevoegd. Bij aanbidding van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer werden slechts enkele samenloopeffecten door de wetgever voorzien. De door de

¹ Artikel 3.8 Wet IB 2001 jo. artikel 8 Wet VPB 1969.

² Artikel 20 lid 2 Wet VPB 1969.

³ *Kamerstukken II 2018/19*, 35 110, nr. 11 (motie Omtzigt c.s.).

⁴ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, nr. F, p. 7-8.

⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35572, nr. 12, p. 3-4.

⁶ Rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals 'Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting – Analyses en aanbevelingen', bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 623.

⁷ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, nr. F, p. 7-8.

⁸ Van Oers en Tekstra, *Tvl 2022/4*.

wetgever niet voorziene samenloopeffecten in de Wet VPB 1969, werden al snel opgemerkt in de literatuur.⁹

Pas tijdens de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer is ingegaan op de mogelijke samenloop van de temporiseringsmaatregel met deze bepalingen in de Wet VPB 1969.¹⁰ Elsweier constateert teleurgesteld dat de openstaande vraagpunten met betrekking tot deze onvoorziene samenloopeffecten summier worden toegelicht of worden afgedaan met de standaard passage dat de nieuwe verliesverrekeningsbeperking nu eenmaal bedoeld is een ondergrens in de Wet VPB 1969 te creëren. Dat doel en strekking van andere bepalingen hierdoor gefrustreerd worden, neemt men blijkbaar op de koop toe, stelt hij.¹¹

Een voorbeeld waarbij de temporiseringsmaatregel doel en strekking van een andere bepaling frustreert wordt gegeven door Van Oers en Tekstra. Zij tonen aan hoe de verliesverrekenings-temporisering de strekking van de kwijtscheldingswinstvrijstelling frustreert.¹² Indien een onderneming het financieel zwaar heeft en als gevolg hiervan schulden kwijtgescholden krijgt, leidt de kwijtscheldingswinstvrijstelling ertoe dat de kwijtgescholden schulden niet worden meegenomen als winsten bij het bepalen van haar belastbare winst. De kwijtscheldingswinstvrijstelling wordt echter slechts toegepast voor zover het bedrag aan kwijtgescholden winsten uitgaat boven de beschikbare compenseerbare verliezen. Door het ontbreken van een samenloopregeling met de verliesverrekeningsregeling kan dit, indien de schuldenaar over voldoende verrekenbare verliezen beschikt, ertoe leiden dat alsnog belasting verschuldigd is. De temporiseringsmaatregel leidt er immers toe dat de kwijtscheldingswinst slechts voor één miljoen euro + 50% van het overige, verrekend mag worden met de compensabele verliezen. In een dergelijk geval kan de kwijtschelding van schulden ertoe leiden dat een schuldenaar die in financieel slecht weer verkeert ook nog eens Vpb dient af te dragen.

In deze masterscriptie zal onderzocht worden of de codificatie van de aanbeveling een temporiseringsmaatregel in te voeren niet juist leidt tot een onwenselijke behandeling van belastingplichtigen in de Wet VPB 1969. De samenloop van de temporiseringsmaatregel met andere bepalingen in de Wet VPB 1969 kan immers doel en strekking van deze bepalingen frustreren.

Door middel van dit onderzoek verwacht ik een bijdrage te leveren aan de fiscale literatuur. De complexiteit van de temporiseringsmaatregel en de samenloopeffecten met andere bepalingen in de Wet VPB 1969 kunnen leiden tot geschillen tussen belanghebbenden en de belastingdienst. Een complete en overzichtelijke analyse van de samenloopeffecten met de temporiseringsmaatregel en een onderzoek naar de wenselijkheid daarvan kan bijdragen aan een beter begrip voor de wetwijziging dan wel de kritiek op deze wetwijziging. Bovendien hoop ik de lezer met dit onderzoek nieuwe inzichten te bieden in de samenhang tussen de temporiseringsmaatregel en de overige bepalingen van de Wet VPB 1969 om zo de weg vrij te maken voor verder onderzoek op dit gebied.

⁹ Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs op de eerste Nota van Wijziging Belastingplan 2021 (35 572), 16 oktober 2020, par. 4a, p. 5-7.

¹⁰ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, nr. F, p. 7-8.

¹¹ Elsweier, *TFO 2021/176.1*.

¹² Van Oers en Tekstra, *TvI 2022/4*.

1.2 Onderzoeksvraag

Uit de politieke en literaire discussie valt af te leiden dat de temporisering van de verliesverrekening door samenloopeffecten de werking van verschillende bepalingen in de Wet VPB 1969 beïnvloedt. De wetgever heeft deze samenloopeffecten in enkele gevallen bij de nota van wijziging op het Belastingplan 2021 voorzien en voor de overige gevallen tijdens de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer naar aanleiding van vragen beperkt toegelicht of aangegeven dat dit nu eenmaal in lijn is met het doel een ondergrens in de Wet VPB 1969 te creëren.¹³ De vraag kan echter gesteld worden of de temporiseringsmaatregel niet leidt tot samenloopproblemen met andere bepalingen waarbij doel en strekking van deze bepalingen gefrustreerd wordt. Om die reden staat in deze scriptie de volgende onderzoeksvraag centraal:

“In hoeverre is de samenloop van de verliesverrekeningstemporisering met andere bepalingen in de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 wenselijk met inachtneming van de kwaliteitseisen die aan goede wetgeving worden gesteld?”

De onderzoeksvraag zal aan de hand van de volgende deelvragen worden beantwoord:

1. Wat is de ratio van de verliesverrekeningsregeling en hoe is deze bepaling vormgegeven?
2. Voor welke bepalingen is de samenloop met de verliesverrekeningstemporisering door de wetgever voorzien in de nota van wijziging op het Belastingplan 2021 en hoe verhoudt deze samenloop zich tot doel en strekking van deze bepalingen?
3. Voor welke bepalingen is de samenloop met de verliesverrekeningstemporisering door de wetgever niet voorzien in de nota van wijziging op het Belastingplan 2021 en hoe verhoudt deze samenloop zich tot doel en strekking van deze bepalingen?

1.3 Toetsingskader

De samenloop van de temporiseringsmaatregel met andere bepalingen in de Wet VPB 1969 doet de vraag rijzen of de kwaliteit van de wetgeving wordt aangetast door een mogelijke frustrerende samenloop. In de Nota Zicht op Wetgeving zijn kwaliteitseisen genoemd die bijdragen aan kwalitatief betere wetgeving. In deze scriptie zal de kwaliteit van de wetgeving met het oog op de samenloopeffecten dan ook getoetst worden aan deze kwaliteitseisen, welke als volgt zijn te groeperen:¹⁴

- Rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen: De rechtsregel zal recht moeten doen aan het internationale en communautaire recht, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen als rechtszekerheid en neutraliteit.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid: Doeltreffendheid houdt in dat de wet, op zijn minst in belangrijke mate tot de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelstellingen leidt. De doelmatigheidseis stelt dat er geen wanverhouding mag ontstaan tussen de baten en lasten die uit de werking van de wet kunnen voortvloeien.

¹³ Kamerstukken I 2020/21, 35572, F, p. 7-8

¹⁴ Nota Zicht op wetgeving 1991, Kamerstukken II, 1990/91, 22 008, nrs. 1 en 2, p. 23-30.

- Evenredigheid: Onder het evenredigheidsbeginsel oftewel het proportionaliteitsbeginsel wordt verstaan dat zich voor bepaalde belanghebbenden geen onevenredig zwaar nadeel als gevolg van overheidsoptreden mag voordoen.¹⁵
- Onderlinge afstemming: Hierbij wordt gekeken naar regels die verschillende onderwerpen omvatten, maar waarvan de effecten sterk op elkaar inwerken waardoor regels elkaars werking kunnen frustreren.

Aangezien het vereiste van 'Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid' en het vereiste van 'Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid' een dergelijke overlap kennen met het vereiste van doelmatigheid zal alleen de kwaliteitseis van doelmatigheid getoetst worden. Indien zich samenloopeffecten voordoen die expliciet zien op de 'Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid' of de 'Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid' zullen deze als onderdeel van het doelmatigheidsvereiste getoetst worden. De kwaliteitseis 'Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid' ziet erop dat diegenen die met de wetgeving geconfronteerd worden, duidelijk voor ogen hebben wat de wetgever bedoelt en wat zij zelf mogen of moeten doen of nalaten.¹⁶ De kwaliteitseis 'Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid' ziet erop dat wetgeving uitvoerbaar dient te zijn en dat het mogelijk dient te zijn de naleving van wettelijk regels af te dwingen, zowel met behulp van juridische reacties op niet-naleving, als met het treffen van feitelijke maatregelen.

De kwaliteitseis Subsidiariteit zal in dit onderzoek niet behandeld worden. Vanwege de beperkte relevantie van deze kwaliteitseis wordt voor dit onderzoek aangenomen dat aan dit kwaliteitsvereiste voldaan wordt. Het beginsel van subsidiariteit houdt in dat waar mogelijk verantwoordelijkheden bij decentrale overheden en maatschappelijke organisaties moeten worden gelaten of gelegd.¹⁷

De resultaten met betrekking tot de toetsing van de kwaliteit van de wetgeving met het oog op de samenloopeffecten zullen als volgt worden gerangschikt:

- De samenloop kent een overtuigend positief effect: De samenloop met de temporiseringsmaatregel komt de betreffende kwaliteitseis in twee of meer aspecten ten goede of kent een duidelijke versterkende en bevorderlijke werking.
- De samenloop kent een positief effect: De samenloop met de temporiseringsmaatregel komt de betreffende kwaliteitseis ten goede.
- De samenloop kent een neutraal effect: De samenloop met de temporiseringsmaatregel heeft geen invloed met de betreffende kwaliteitseis.
- De samenloop kent een negatief effect: De samenloop met de temporiseringsmaatregel komt de betreffende kwaliteitseis niet ten goede.
- De samenloop kent een overtuigend negatief effect: De samenloop met de temporiseringsmaatregel komt de betreffende kwaliteitseis in twee of meer aspecten niet ten goede of kent een duidelijke frustrerende werking.

¹⁵ Voor de toetsing aan de kwaliteitseis van evenredigheid wordt aangesloten bij de definitie van dit begrip zoals dit is verwoord in de toelichting van de Nota Zicht op wetgeving en de huidige definitie van het evenredigheidsbeginsel zoals dat is verwoord in artikel 3:2 lid 2 AWB. Onder belanghebbenden wordt op grond van artikel 1:2 lid 1 AWB verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

¹⁶ *Kamerstukken II, 1990/91, 22 008, nrs. 1 en 2, p. 23-30 (Nota Zicht op wetgeving 1991).*

¹⁷ *Kamerstukken II, 1990/91, 22 008, nrs. 1 en 2, p. 23-30 (Nota Zicht op wetgeving 1991).*

Indien de beoordeling van de kwaliteitseisen over het geheel als positief kan worden beschouwd zal de samenloop van de betreffende bepaling met de temporiseringsmaatregel voor dit onderzoek als wenselijk worden beschouwd. Indien de beoordeling van de kwaliteitseisen over het geheel als negatief kan worden beschouwd zal de samenloop als onwenselijk worden beschouwd.

1.4 Afbakening

In deze scriptie wordt de samenloop van de verliesverrekeningsregeling met andere fiscale regelingen onderzocht voor binnenlandsbelastingplichtigen. De samenloop met de volgende bepalingen wordt onderzocht:

- De kwijtscheldingswinstvrijstelling (artikel 3.13 Wet IB 2001 jo. artikel 8 lid 1 Wet VPB 1969);
- de compenserende heffingstoets van artikel 10a Wet VPB 1969 (artikel 10a lid 3 onderdeel b Wet VPB 1969);
- de liquidatieverliesregeling (artikel 13d Wet VPB 1969);
- de geruisloze terugkeer uit de BV (artikel 14c Wet VPB 1969);
- de latente liquidatieverliezen bij voeging in de fiscale eenheid (artikel 15ab Wet VPB 1969);
- de verrekening van voorvoegingsverliezen bij voeging in de fiscale eenheid (artikel 15ae Wet VPB 1969);
- de regeling tegen handel in verlieslichamen (artikel 20a Wet VPB 1969);
- de verrekening van nog in te halen buitenlandse verliezen (artikel 33b en artikel 33c Wet VPB 1969); en
- de houdster- en financieringsverliesregeling (artikel 34i Wet VPB 1969).

Vanuit de bestaande literatuur is op te merken dat de samenloop bij de genoemde bepalingen leidt tot onduidelijkheden en mogelijk frustrerende effecten.¹⁸ De geïntroduceerde temporisering van de verliesverrekening zal voor dit onderzoek als gegeven worden beschouwd. De positie van de temporiseringsmaatregel met betrekking tot de beginselen die aan de vennootschapsbelasting ten grondslag liggen zullen slechts voor zover relevant behandeld worden.

Om te veel herhaling in dit onderzoek te voorkomen zal niet worden ingegaan op een drietal samenloopeffecten met de temporiseringsmaatregel. Dit betreft allereerst de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de juridische fusie of splitsingsfaciliteit (artikel 14a en artikel 14b Wet VPB 1969). Ten aanzien van voorfusie- en voorsplitsingsverliezen kent de samenloop in belangrijke mate eenzelfde effect als de samenloopeffecten bij de voorvoegingsverliesverrekeningsregeling. Daarnaast zal niet worden ingegaan op de samenloop met de eindafrekeningsbepaling van artikel 15c en artikel 15d Wet VPB 1969. De bepalingen kennen een vergelijkbaar samenloopeffect als de regeling tegen de handel in verlieslichamen van artikel 20a Wet VPB 1969. Ten derde wordt afgezien van de behandeling van de stakingsverliesregeling (artikel 15i lid 15 Wet VPB 1969). De regeling kent, op de territoriale beperking na, een gelijke samenloop met de temporiseringsmaatregel als de liquidatieverliesregeling.

¹⁸ Post en Elswier, *WFR* 2020/193.

1.5 Opbouw en werkwijze

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de ratio van de verliesverrekeningsregeling en hoe deze bepaling vorm is gegeven. In de afgelopen jaren is de verliesverrekeningsregeling meerdere keren aangepast. Aan deze aanpassingen liggen verschillende beginselen en gedachten ten grondslag. In dit hoofdstuk worden deze wetswijzigingen dan ook onderzocht om de ratio van de verliesverrekeningsregeling en de plek die de temporiseringsmaatregel hierin opneemt uiteen te kunnen zetten. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de samenloop van de temporiseringsmaatregel met bepalingen die in de nota van wijziging zijn voorzien.¹⁹ Dit zijn de bepalingen van artikel 15ab lid 2 en 3, artikel 33b, artikel 33c en artikel 34i Wet VPB 1969. Na een korte inhoudelijke behandeling van de bepalingen wordt de samenloop met de temporiseringsmaatregel getoetst aan de toetsingscriteria waarbij de tweede deelvraag beantwoord wordt. In hoofdstuk vier zal op soortgelijke wijze de samenloop met de overige bepalingen in de Wet VPB 1969 onderzocht worden welke niet voorzien zijn in de nota van wijziging. Ook deze samenloopeffecten worden aan de hand van het toetsingskader beoordeeld. In het afsluitende hoofdstuk vijf worden de bevindingen aan de hand van een schematisch toetsingskader uiteengezet. Met behulp van dit schematische overzicht zal de onderzoeksvraag beantwoord worden.

¹⁹ *Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 12, p. 6-8.*

Hoofdstuk 2 Verliesverrekening in de Wet VPB 1969

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal onderzoek worden gedaan naar de verliesverrekeningsregeling in de Wet VPB 1969. Hierbij zal de eerste deelvraag: *“Wat is de ratio van de verliesverrekeningsregeling en hoe is deze bepaling vormgegeven?”* beantwoord worden. Ten eerste wordt de positie van de verliesverrekeningsregeling in de Wet VPB 1969 behandeld. Vervolgens worden de historische wetontwikkelingen die over de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden uiteengezet, waarna de ratio van de verliesverrekeningsregeling besproken wordt. Tenslotte wordt onderzocht of de aanpassingen in de bepaling zoals deze vanaf 1 januari 2022 zijn opgenomen de ratio van de bepaling beïnvloeden waarbij in de conclusie de eerste deelvraag wordt beantwoord.

2.2 Heffingssystematiek Wet VPB 1969

In Nederland wordt Vpb geheven op grond van de Wet VPB 1969. Deze belasting wordt geheven over de winst die niet rechtstreeks toe te rekenen is aan natuurlijke personen maar aan rechtspersonen en aangewezen samenwerkingsverbanden die in de Wet VPB 1969 lichamen worden genoemd.²⁰ De belastingplicht van lichamen is opgenomen in artikel 1 Wet VPB 1969. Welke rechtspersonen en samenwerkingsverbanden als lichamen worden gezien is opgenomen in artikel 2 en 3 Wet VPB 1969. Binnenlands belastingplichtige lichamen zijn in Nederland gevestigde lichamen die in beginsel Vpb verschuldigd zijn over alle winsten die zij wereldwijd genieten, het zogenaamde belastbare bedrag. Het belastbaar bedrag bestaat uit de in een jaar genoten belastbare winst verminderd met de te verrekenen verliezen uit andere jaren.²¹

Indien het belastbare bedrag negatief is, wordt dit bedrag aangemerkt als een verlies. Dit verlies dient door de inspecteur bij voor bezwaar vatbare beschikking te worden vastgesteld om te mogen verrekenen.²² Dit verlies kan verrekend worden met de belastbare winst van het voorafgaande jaar of de belastbare winsten in de toekomstige jaren.

Voor de Wet VPB 1969 wordt in beginsel aangesloten bij het winstbegrip zoals dit is opgenomen in de Wet IB 2001 waarmee ook het totaalwinstbeginsel van toepassing is voor de Wet VPB 1969.²³ Onder de totale winst wordt verstaan: *‘Het bedrag van de gezamenlijke voordelen, die in welke naam en in welke vorm ook, worden verkregen uit een onderneming’*.²⁴ Dit houdt in dat de winst die gedurende het gehele bestaan van het lichaam wordt behaald, vanaf de start tot de staking van het lichaam, in de heffing wordt betrokken. De totaalwinst kan worden vastgesteld door middel van een vermogensvergelijking, waarbij de totaalwinst wordt berekend op nominalistische basis. Het begrip ‘totale winst’ is een open norm. Op deze manier is het mogelijk de invulling van het begrip ‘totale winst’ aan te passen aan de heersende maatschappelijke opvattingen zonder dat hiervoor ingrijpen van de wetgever vereist is.²⁵

Ondanks dat het totaalwinstbeginsel als uitgangspunt wordt genomen voor de belastingheffing, kan deze pas worden berekend op het moment dat een belastingplichtige definitief ophoudt te bestaan.

²⁰ Bouwman en Boer 2022/2A.2.

²¹ Artikel 7 lid 2 Wet VPB 1969; artikel 17 lid 2 Wet VPB 1969.

²² Artikel 20 Wet VPB 1969.

²³ Artikel 8 Wet VPB 1969 jo. artikel 3.8 Wet IB 2001.

²⁴ Artikel 3.8 Wet IB 2001.

²⁵ Bouwman, TFO 2016/144.1.

Voor de Wet VPB 1969 wordt dan ook geen belasting geheven over de totaalwinst maar over het belastbare bedrag. Dit bedrag bestaat in beginsel uit de in een jaar genoten belastbare winst minus de verrekenbare verliezen die hierop in aftrek worden gebracht. Om de totaalwinst op een evenwichtige wijze toe te rekenen aan de verschillende jaren dient de jaarwinst te worden bepaald op basis van goedkoopmansgebruik.²⁶ Naast goedkoopmansgebruik dient ook rekening gehouden te worden met de ‘bestendige gedragslijn’ bij het bepalen van de jaarwinst. Stelselwijzigingen zijn mogelijk onder het voorbehoud dat zij niet slechts tot een fiscaal incidenteel voordeel leiden en in overeenstemming zijn met goed koopmansgebruik.²⁷

De verdeling van de totaalwinst over verschillende jaarwinsten op basis van goedkoopmansgebruik kan ertoe leiden dat in een jaar een negatieve jaarwinst wordt behaald terwijl de totaalwinst of de jaarwinst in andere jaren positief is. Met het oog op de wettekst van artikel 3.8 Wet IB 2001 waarin de totaalwinst gedefinieerd wordt als: ‘het bedrag van de gezamenlijke voordelen, die in welke naam en in welke vorm ook, worden verkregen uit een onderneming’, dienen de voor- en nadelen die door de onderneming behaald zijn bij elkaar opgeteld te worden. Dit vormt in het systeem van de Wet VPB 1969 de rechtvaardigingsgrond om verliezen die in een jaar zijn behaald te mogen verrekenen met in andere jaren behaalde winsten.

2.3 Historische ontwikkeling van de verliesverrekening

Met het Besluit op de Winstbelasting 1940 werd een winstbelasting voor bedrijven geïntroduceerd. Vanaf dit moment werd winst van de belastingplichtige lichamen als zelfstandig object in de heffing betrokken waarbij ook de mogelijkheid tot verliesverrekening werd opgenomen.²⁸ De beperkte verliesverrekeningstermijnen leidde bij introductie van de bepaling al tot discussie.²⁹ In de daaropvolgende jaren zijn de verliesverrekeningstermijnen voor de winstbelastingen diverse malen aangepast. De aanpassingen van de verliesverrekeningstermijnen tonen aan dat de wetgever over de jaren heen verschillende belangen en rechtvaardigingsgronden aan de verliesverrekeningsregeling ten grondslag heeft gelegd.

De verschillende verliesverrekeningstermijnen die voor de Wet VPB 1969 van toepassing waren, zijn in het volgende overzicht schematisch samengevat:

Periode	Achterwaartse verliesverrekening	Voorwaartse verliesverrekening	Aantal jaren van toepassing
1940-1941	0	5	2
1942-1950	0	2	9
1950-1952	0	4	3
1953-1973	1	6	21
1974-1983	2	8	10
1984-1994	3	8	11
1995-2006	3	Onbeperkt	12
2007-2019	1	9	13
2019-2022	1	6	3

²⁶ Artikel 8 lid 1 Wet VPB 1969 jo. artikel 3.25 Wet IB 2001.

²⁷ Heithuis 2021, p. 67.

²⁸ Artikel 8 Besluit op de Winstbelasting 1940.

²⁹ *Kamerstukken II 1939/40*, 239, nr. 5, p. 32.

In deze schematische weergave zijn de verliesverrekeningstermijnen voor de Wet op de Oorlogswinstbelasting 1916 buiten beschouwing gelaten. Dit vanwege het unieke karakter van de wetgeving en het feit dat de verliesverrekeningsregeling in de literatuur niet gezien wordt als een voorloper van artikel 20 Wet VPB 1969.³⁰ Ook was het in de verliesjaren 2009, 2010 en 2011 mogelijk om op verzoek de achterwaartse verliesverrekeningstermijn aan te passen van één naar drie jaar. Hier stond tegenover dat de carry forward werd gewijzigd van negen naar zes jaar.³¹

Uit het overzicht kan worden afgeleid dat de wetgever, naarmate de jaren verstreken meer belang ging hechten aan de mogelijkheid tot verliesverrekening. De verliesverrekeningstermijnen werden immers steeds verder verruimd. Vanaf 2007 is hier een kantelpunt in te zien: verliesverrekeningstermijnen worden dan voor het eerst beperkt.

Uit het beperken van de verliesverrekeningstermijnen valt af te leiden dat het belang van verliesverrekening in verhouding tot overige bepalingen is afgenomen, waarbij gedacht kan worden dat bij de beperkingen van de verliesverrekeningstermijnen in 2007 en 2009 zaken als het verlagen van het tarief om zo een gunstiger vestigingsklimaat te creëren en het levensvatbaarheidargument prevaleerden boven de inbreuk op het totaalwinstbeginsel en het tegemoetkomen aan verlieslatende bedrijven. Hieruit kan een trend afgeleid worden waarbij ten gunste van de economische dynamiek, een belangenverschuiving plaatsvindt van verlieslatende ondernemingen naar winstgevende ondernemingen.

Uit de historie van de verliesverrekeningsregeling kan opgemerkt worden dat de wetgever diverse rechtvaardigingsgronden heeft aangedragen om de verliesverrekeningstermijnen te beperken of juist te verruimen. Uit de wetsgeschiedenis zijn de volgende argumenten af te leiden die pleiten voor een beperking van de verliesverrekeningstermijnen:³²

- Het verjaringsargument, waarbij verliezen na verloop van tijd minder gevoeld worden.³³
- Praktische bezwaren en uitvoeringsmoeilijkheden bij het vaststellen van verliezen in het verleden waarbij feiten en omstandigheden uit het verliesjaar achterhaald dienden te worden.³⁴
- Budgettaire argumenten:
 - o Zekerheid wat betreft belastingopbrengsten, achterwaartse verliesverrekening vormt budgettair en monetair een onberekenbare factor;³⁵
 - o ten gunste van de economische dynamiek, waarbij verschuiving van langdurig verlieslatende ondernemingen ten gunste van winstgevende ondernemingen plaatsvindt;³⁶ en
 - o het financieren van tariefsverlaging ter begunstiging van het fiscale vestigingsklimaat.³⁷
- Bedrijfseconomische argumenten:

³⁰ Koster, *WFR* 2019/18, par. 1.

³¹ Post, *WFR* 2010/13.

³² Zie voor een verdere behandeling van de gegeven argumenten Elsweier, 2018/6.2.4.1.

³³ *Kamerstukken II* 1939/40, 239, nr. 5, blz. 32.

³⁴ *Kamerstukken II* 1994/95, 23962, nr. 5 p. 4; *Kamerstukken II*, 1948/49, 1251, nr. 8, p. 36.

³⁵ *Kamerstukken II* 1948/49, 1251, nr. 8, p. 36.

³⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35028, nr. 3, p. 27.

³⁷ Kok, 2007/8.2.

- Een korte conjuncturele periode (7 jaren) is voldoende om alle verliezen te compenseren;³⁸
 - strijdigheid met de bedrijfseconomische realiteit, achterwaartse verliesverrekening wordt verbonden aan belastingheffing in het verleden terwijl zij alleen consequenties voor de toekomst meebrengt,³⁹ en
 - de levensvatbaarheid of de verhouding tussen de bedrijfseconomische en fiscale resultaten van een onderneming, wanneer een onderneming binnen een begrensd aantal jaren niet in staat is winst behalen kan hier aan getwijfeld worden.⁴⁰
- Ook in omliggende landen wordt de verliesverrekeningstermijn beperkt.⁴¹

Enkele argumenten die door de wetgever zijn gebruikt om de verliesverrekeningsregeling te verruimen:

- Op grond van het totaalwinstbeginsel;⁴²
- het voorkomen van gekunstelde winstneming om verliesverdamping te voorkomen;⁴³ en
- ter begunstiging van het vestigingsklimaat.⁴⁴

2.4 Ratio van de verliesverrekeningsregeling

In het verleden heeft de ratio van de verliesverrekening tot veel discussie geleid. Dat de verliesverrekening in haar aard voortkomt uit het totaalwinstbeginsel en onderdeel uitmaakt van de wetssystematiek wordt tegenwoordig echter breed gedragen in de fiscale literatuur.⁴⁵ Grapperhaus wordt hierbij als een van de grootste pleitbezorgers voor een onbeperkte verliesverrekening op grond van het totaalwinstbeginsel gezien.⁴⁶ Volgens Grapperhaus diende de jaarwinst beschouwd te worden als een voorschot op de totale winst. Hij was dan ook van mening dat verliezen zowel achterwaarts als voorwaarts onbeperkt verrekend dienden te worden. Wel zag hij in dat een beperking van de achterwaartse verliesverrekeningstermijnen vanuit praktisch oogpunt onvermijdelijk was.⁴⁷ Zwemmer stelt dat de ratio van de verliesverrekening nooit erg duidelijk is geworden. Naar zijn mening heeft Grapperhaus daarentegen overtuigend aangetoond dat verliesverrekening voortvloeit uit het systeem van de Wet VPB 1969 en dat de totale winst in principe niets minder is dan de som der jaarwinsten.⁴⁸

Hofstra deelde deze zienswijze niet.⁴⁹ Hoewel ook hij inzag dat verliesverrekening voortkwam uit het totaalwinstbeginsel, pleitte hij voor een beperking van de verliesverrekeningstermijnen.⁵⁰ Hofstra was van mening dat het juridische motief van de verjaring overal in het recht gevonden kon worden en dus

³⁸ Kamerstukken II 1952/53, 3041, nr. 5, p. 40.

³⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 3, p. 22.

⁴⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 3, p. 22.

⁴¹ Kamerstukken II 1994/95, 23962, nr. 5, p. 4.

⁴² Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 23, p. 27-28.

⁴³ Kamerstukken II 1994/95, 23962, nr. 3, p. 2.

⁴⁴ Kamerstukken II 1994/95, 23962, nr. 3, p. 1.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Post, *WFR* 2006/433 en Bellingwout, *WFR* 2005/1518.

⁴⁶ Post, *WFR* 2006/433, par. 4.

⁴⁷ Grapperhaus, *WFR* 1978/1073 en *WFR* 1979/1503.

⁴⁸ Post, *WFR* 2006/433, par. 4.

⁴⁹ Hofstra, *WFR* 1979/277.

⁵⁰ Zie ook Post in *WFR* 2006/433, par. 4.

ook in het belastingrecht. Als voorbeelden wijst hij op de beperkte bezwaar- en beroepstermijnen en de verjaring van opgelegde aanslagen. Bepalingen die aldus Hofstra ertoe leiden dat in het verloop van de tijd ergens een streep wordt getrokken en iedereen weer met een schone lei kan beginnen.⁵¹

Daarnaast wijst hij erop dat de verjaringsgedachte en het door de regering gehanteerde gevoelsargument dat verliezen na verloop van tijd minder gevoeld worden dicht bij elkaar liggen. De verjaringsgedachte als juridisch instituut komt immers ook voort uit de gedachte dat ergens een grens aan de realisatie van oude afspraken getrokken dient te worden.⁵² Het idee dat de verjaringsgedachte onderdeel uitmaakt van de wetssystematiek van de Wet VPB 1969, gaat volgens Essers niet geheel op. Hij wijst hierbij op het feit dat een claim van de fiscus op stille reserves uit het verleden evenmin kan verjaren.⁵³ In lijn met Essers kan geconcludeerd worden dat de verjaringsgedachte niet zonder voorbehoud onderdeel uitmaakt van de wetssystematiek van de Wet VPB 1969.

Dat de wetgever de relatie tussen de totaalwinstgedachte en de verliesverrekening inziet valt af te leiden uit de historie van de verliesverrekeningsregeling.⁵⁴ Tijdens de parlementaire behandeling van de temporiseringsmaatregel erkent de wetgever wederom dit verband.⁵⁵ Desondanks is de totaalwinstgedachte geen onaantastbaar uitgangspunt. In de wet VPB 1969 zijn hier immers diverse inbreuken op te vinden.⁵⁶ Post is toch van mening dat het bepalen van de belastbare grondslag voor de Wet VPB 1969 op basis van het totaalwinstbeginsel een goed werkend systeem is.⁵⁷

2.5 Rapport 'Op weg naar balans in de Vennootschapsbelasting'

Al enkele jaren is de belastingafdracht van multinationals onderwerp van politieke en maatschappelijke discussies, waarbij de vraag speelt of multinationals wel hun 'fair share' bijdragen aan de belastinginkomsten. Naar aanleiding van de Motie Omtzigt c.s. heeft de SvF Commissie Ter Haar ingesteld met het doel advies te geven over maatregelen om belastingheffing bij multinationals eerlijker te maken terwijl Nederland zijn aantrekkelijke vestigingsklimaat blijft behouden.⁵⁸ Commissie Ter Haar is daarbij tot een tweetal doelstellingen gekomen die ten grondslag liggen aan haar aanbevelingen:⁵⁹

1. Het creëren van een ondergrens in de Wet VPB 1969 voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland (Ondergrens in de Wet VPB 1969).
2. Het elimineren van verschillen met het buitenland (Elimineer mismatches).

Met de doelstelling een ondergrens in de Wet VPB 1969 te creëren heeft Commissie Ter Haar een aantal aanbevelingen gedaan om te voorkomen dat bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland jaren achtereen nauwelijks tot geen Vpb betalen en zo de grondslag van de Wet VPB 1969 te verbreden. Deze aanbevelingen zijn:⁶⁰

⁵¹ Hofstra, *WFR* 1979/277, par. 6.

⁵² Hofstra, *WFR* 1979/277, par. 6.

⁵³ Essers, *TFO* 1994/217.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30572, nr. 3. p. 22.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 35572, nr. 23, p 27-28.

⁵⁶ Hierbij kan gedacht worden aan renteaftrekbepalingen of objectieve vrijstellingen.

⁵⁷ Post, *WFR* 2006/433, par. 5.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2018/2019, 35 110, nr. 11 (motie Omtzigt c.s.).

⁵⁹ Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 9.

⁶⁰ Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 16.

- Beperk de verrekening van verliezen uit voorgaande jaren tot maximaal 50% van de belastbare winst (in combinatie met een onbeperkte verliesverrekeningstermijn);
- beperk de aftrek van aandeelhouderskosten tot een maximum percentage van de belastbare winst;
- onderzoek of de aftrek van royalty's beperkt moet worden tot een maximum percentage van de belastbare winst; en
- beperk de aftrek van rente en aandeelhouderskosten (en eventueel royalty's) gezamenlijk tot een maximum percentage van de belastbare winst.

In de toelichting op de beperking van de verliesverrekening stelt Commissie Ter Haar dat verliesverrekening een groot effect heeft op de jaarlijkse belastingdruk van bedrijven. Van de belastingplichtigen die verliezen verrekenen, betaalt 70% geen Vpb in winstgevende jaren omdat de winst volledig wordt gecompenseerd met verrekenbare verliezen. Door de omvang van deze verrekenbare verliezen te beperken zullen sterk winstgevende bedrijven genoodzaakt zijn Vpb te betalen zodra zij winstgevend zijn.⁶¹

Dat winstgevende bedrijven in Nederland jaren achtereen geen Vpb hoeven af te dragen ligt aldus Commissie Ter Haar aan de mogelijkheid om verliezen uit andere jaren met de winst te mogen verrekenen. Daarbij wordt opgemerkt dat de beperking van de verliesverrekening leidt tot een opstuwend effect op het effectieve tarief, wat een negatief effect kan hebben op investeringen van bedrijven. Om dit effect te mitigeren adviseert Commissie Ter Haar deze maatregel te combineren met de herinvoering van een onbeperkte verliesverrekeningstermijn. Als argument hiervoor wordt gesteld dat dit het beste aansluit bij de totaalwinstgedachte, dat dit oog houdt voor het vestigingsklimaat en Nederland op deze wijze in lijn is met de meeste omliggende landen.⁶²

Ondanks dat de temporisering een ondergrens in Wet VPB 1969 creëert voor bedrijven met een positieve fiscale grondslag, richt de maatregel zich niet op de knelpunten die te maken hebben met de aantasting van de grondslag. Hierbij kan gedacht worden aan zaken zoals de mogelijkheid tot het verschuiven van winsten naar laag belastende jurisdicties zonder grote wijzigingen in de investeringsstructuur of de asymmetrie tussen aftrekbare kosten en belastbare baten voor hoofdkantoren van multinationals. Commissie Ter Haar wijst op het feit dat de temporiseringsmaatregel alleen leidt tot een ondergrens voor de heffing van Vpb maar niet tot een ondergrens in de gerapporteerde belastbare winst. Er wordt dan ook geadviseerd om ook de maatregelen die hier wel op zien, in samenhang over te nemen.⁶³ Het viertal aanbevelingen wordt dan ook tezamen de basisvariant van maatregelen genoemd die leiden tot grondslagverbredingen in de Wet VPB 1969 met het oog op het vestigingsklimaat. Unaniem is Commissie Ter Haar van mening dat met de basisvariant een balans is gevonden tussen grondslagverbreding en vestigingsklimaat in het licht van haar onderzoeksresultaten.⁶⁴

Naar mijn mening is het opvallend dat Commissie Ter Haar de aanbeveling doet een temporiseringsmaatregel in te voeren. Dit met het oog op de bevindingen in hoofdstuk vijf van haar onderzoek, waarbij onderzocht is wie Vpb betaalt.⁶⁵ Uit dit rapport blijkt dat multinationals in 2017 11,7 miljard euro van de Vpb-afdracht voor hun rekening nemen, wat 51% van het totaal uitmaakt. De

⁶¹ Mits de doelmatigheidsdrempel van 1 miljoen euro belastbare winst per jaar wordt overschreden.

⁶² Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 90.

⁶³ Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 90.

⁶⁴ Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 87.

⁶⁵ Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 48-69.

verhouding tussen multinationals en de MKB is daarbij over de afgelopen jaren hetzelfde gebleven.⁶⁶ Uit de aangiftegegevens leidt Commissie Ter Haar af dat de berekende effectieve belastingdruk bij multinationals niet lager is dan bij winstgevende niet-multinationals: 24,5% versus 24,8%.

Nederlandse multinationals zijn hierop een uitzondering met een effectieve belastingdruk van 19%. Verklaringen hiervoor zijn dat deze groep relatief meer buitengewone lasten, rentekosten, innovatie box-winsten en liquidatieverliezen heeft ten opzichte van hun operationele winst dan niet-Nederlandse multinationals.⁶⁷ Het feit dat in de onderzochte periode meer verliezen worden verrekend dan geleden onderscheidt de Nederlandse multinationals niet van andere groepen.⁶⁸

Ondanks dat de uit de aangiftegegevens afgeleide effectieve belastingdruk van multinationals zich niet onderscheidt van de effectieve belastingdruk bij winstgevende niet-multinationals, acht Commissie Ter Haar het noodzakelijk om het effectieve tarief voor multinationals te verhogen door een ondergrens in de Wet VPB 1969 aan te brengen. Naar mijn mening is dit opmerkelijk vanuit de gedachte dat het onderzoek bedoeld is om balans in de Wet VPB 1969 te creëren maar de temporiseringsmaatregel juist leidt tot afwijkende effectieve tarieven ten nadele van multinationals.

In de fiche van de voorgestelde maatregel stelt Commissie Ter Haar dat de ratio van de temporiseringsmaatregel is om tot Vpb-heffing van in Nederland gevestigde multinationals te komen.⁶⁹ De maatregel leidt tot meer geleidelijke winstneming en hierdoor stabielere belastbare bedragen. De gedachte hierbij is dat meer belastingplichtigen met een acute Vpb-afdracht te maken zullen hebben, waarbij de onbenutte verliezen worden voort gewenteld naar een volgend jaar. Vpb-ontvangsten zullen eerder en geleidelijk toenemen wanneer de conjunctuur aantrekt en bedrijven meer winst maken. Expliciet wordt tenslotte nog aangegeven dat de drempel ('de doelmatigheidsdrempel') van 1 miljoen euro bedoeld is om de MKB te ontzien.⁷⁰

2.6 Verliesverrekening vanaf 1 januari 2022

Op 21 oktober 2020 kondigde de wetgever het wetsvoorstel tot wijzigingen in de verliesverrekeningsregeling aan in de Nota van Wijziging Belastingplan 2021.⁷¹ Er wordt voorgesteld in artikel 20 lid 2 Wet VPB 1969 de zinsnede "*de zes volgende jaren*" te vervangen door "*de volgende jaren*" en de zinsnede "*Daarbij vindt verrekening in een jaar slechts plaats tot een bedrag van € 1.000.000 vermeerderd met 50% van de belastbare winst, onderscheidenlijk het Nederlandse inkomen, van dat jaar nadat die winst, onderscheidenlijk dat inkomen, is verminderd met een bedrag van € 1.000.000,*" toe te voegen. Uit de toelichting valt af te leiden dat de maatregel bedoeld is te voorkomen dat bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland jaren achtereen geen Vpb betalen en door op deze wijze een ondergrens in de Wet VPB 1969 te creëren. Ook wordt met de maatregel beoogd een meer geleidelijke verliesverrekening bij vennootschapsbelastingplichtige lichamen te creëren en daardoor stabielere belastingontvangsten te creëren. De wetgever is van mening dat de wijziging gerechtvaardigd is omdat de wijzigingen zowel een begunstigend als een beperkend effect hebben en bestaande verrekenbare verliezen niet langer verloren gaan.⁷²

⁶⁶ Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 48

⁶⁷ Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 48

⁶⁸ Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 49.

⁶⁹ Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 109.

⁷⁰ Commissie, 15 april 2020, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, p. 109.

⁷¹ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.

⁷² Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.

Opvallend is de motivatie van de wetgever om na de recente wijziging die met ingang van 2019 is doorgevoerd, wederom de verliesverrekeningsregeling aan te passen. Er wordt aangegeven dat de wetgever niet langer dan noodzakelijk wil wachten met het uitvoeren van één van de maatregelen van Commissie Ter Haar, aangezien de voorgestelde maatregel leidt tot een evenwichtigere belastingheffing bij multinationals en ervoor zorgt dat Nederland op het punt van verliesverrekening meer in de pas loopt met omringende landen.⁷³

Ten eerste is deze motivering opmerkelijk omdat Commissie Ter Haar in haar rapport een zekere terughoudendheid adviseert met het nemen van additionele unilaterale maatregelen tegen multinationals. Dit omdat Commissie Ter Haar van mening is dat op basis van haar onderzoeksresultaten de conclusie niet te rechtvaardigen is dat multinationals, als groep, veel minder Vpb betalen dan in het verleden of dan binnenlandse ondernemingen.⁷⁴ De insteek dat gewacht dient te worden tot meer gegevens beschikbaar zijn om inzicht te krijgen in de belastingafdracht van multinationals, heeft dan ook geleid tot de basisvariant van aanbevelingen.⁷⁵

Daarnaast wordt in de toelichting voorbij gegaan aan het feit dat de aanbeveling de verliesverrekening te beperken niet op zichzelf staat. Commissie Ter Haar adviseert een basisvariant aan unilaterale maatregelen. Met deze basisvariant heeft Commissie Ter Haar een balans gevonden tussen grondslagverbreding en vestigingsklimaat in het licht van haar onderzoeksresultaten. Ondanks dat op basis van politieke voorkeuren verschillende afwegingen mogelijk zijn als het gaat om deze balans, heeft Commissie Ter Haar de vier grondslag verbredende aanbevelingen als een pakket aanbevolen. De wetgever lijkt hier in beginsel geen rekening mee te houden en alleen de verliesverrekeningsbeperking te willen invoeren.⁷⁶

In de brief aan de Tweede Kamer van 29 oktober 2020 beantwoordt de wetgever een aantal vragen die tijdens het wetgevingsoverleg zijn gesteld met betrekking tot de temporiseringsmaatregel. Eén van deze vragen ziet op de onderbouwing van een verliesverrekeningsbeperking van 50%. De wetgever onderbouwt dit gekozen percentage omdat hij van mening is dat bij een verdere aanscherping van het percentage onvoldoende rekening wordt gehouden met het feit dat bedrijven in hun bestaan ook verlies kunnen lijden. Uit de motivering valt af te leiden dat de wetgever zich beroept op de totaalwinstgedachte. Er wordt gesteld dat de verliesverrekening ervoor zorgt dat bedrijven belasting betalen over de gehele winst die zij in de loop der jaren maken.⁷⁷ Ondanks dat het doel van de beperking is om een ondergrens in de Vpb te creëren heeft de wetgever ook oog voor het vestigingsklimaat. Dit komt ook terug in de motivatie die gegeven wordt om een onbeperkte carry forward in te voeren. De wetgever geeft aan een onbeperkte carry forward in te voeren zodat verliezen niet langer kunnen verdampen, deze benadering oog houdt voor het vestigingsklimaat en omdat bij veel omringende landen een onbeperkte carry forward gebruikelijk is.⁷⁸

Met betrekking tot de achterwaartse verliesverrekening geeft de wetgever aan voorlopig nog geen aanleiding te zien om deze af te schaffen, ondanks dat het afschaffen van de achterwaartse verliesverrekening voor de Wet VPB 1969 een potentiële beleidsoptie was in de Bouwstenennotitie.⁷⁹ Redenen hiervoor zijn dat de mogelijkheid tot achterwaartse verliesverrekening van belang kan zijn voor de liquiditeitspositie van bedrijven, het volledig afschaffen een lage extra opbrengst met zich

⁷³ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, nr. F, p. 6.

⁷⁴ Commissie, 15 april 2020, *Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting*, p. 48-69.

⁷⁵ Commissie, 15 april 2020, *Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting*, p. 13.

⁷⁶ Commissie, 15 april 2020, *Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting*, p. 87.

⁷⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 35572, nr. 23, p. 27-28.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35572, nr. 23, p. 28.

⁷⁹ *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' – Syntheserapport*, p. 44 en 264.

meebrengt en het feit dat verliezen die anders achterwaarts verrekenend zouden worden bij afschaffing alsnog op een later tijdstip voorwaarts verrekenend kunnen worden.⁸⁰ Dat de temporiseringsmaatregel ook van toepassing is op achterwaartse verliesverrekening, acht de wetgever in lijn met de doelstelling van de door Commissie Ter Haar aanbevolen maatregelen.⁸¹

In de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer wordt nog ingegaan op de vragen van de NOB die vooral zien op de samenloop met andere bepalingen in de Wet VPB 1969. Deze behandeling zal, voor zover relevant, in de volgende hoofdstukken uiteengezet worden. Na de uitvoeringstoets die begin 2021 is gedaan, werd geconcludeerd dat er geen technische belemmeringen zouden zijn. De voorgestelde aanpassingen van de verliesverrekeningsregeling zijn, na bij koninklijk besluit te zijn vastgesteld, op 1 januari 2022 in werking getreden.⁸²

2.7 Werking van de verliesverrekeningstemporisering

De werking van de temporiseringsmaatregel kan het beste worden geïllustreerd door middel van een voorbeeld. Dit voorbeeld is overgenomen uit de nota van wijziging.⁸³ De resultaten van de vennootschap zijn in het volgende overzicht opgenomen:

Periode	Resultaat	Bedrag aan te verrekenen verliezen	Belastbaar bedrag	Restant niet-verrekenbare verliezen
2019	€ -	€ -	€ -	€ -
2020	€ -2.000.000	€ -	€ -	€ 2.000.000
2021	€ -3.000.000	€ -	€ -	€ 5.000.000
2022	€ 4.000.000	€ 2.500.000	€ 1.500.000	€ 2.500.000
2023	€ 1.500.000	€ 1.250.000	€ 250.000	€ 1.250.000
2024	€ 1.000.000	€ 1.000.000	nihil	€ 250.000

De uitwerking van het voorbeeld luidt als volgt: In het voorbeeld leidt een belastingplichtige voor de Wet VPB 1969 een verlies van 2 miljoen euro in 2020, zonder de mogelijkheid dit achterwaarts te verrekenen. In het jaar 2021 heeft de belastingplichtige een verlies van 3 miljoen euro. Wat ertoe leidt dat de totale verrekenbare verliezen 5 miljoen euro bedragen. In 2022 wordt een belastbare winst van 4 miljoen euro gerealiseerd. De totale verrekenbare verliezen zijn een bedrag van 1 miljoen euro vermeerderd met 50% van 3 miljoen euro wat resulteert in een belastbaar bedrag van 1,5 miljoen euro. De resterende verrekenbare verliezen van 2,5 miljoen euro kunnen in de daaropvolgende jaren worden verrekenend. In 2023 behaalt de belastingplichtige een winst van 1,5 miljoen euro. Waarvan ten eerste 1 miljoen euro van de verrekenbare verliezen verrekenend mag worden. Vervolgens mag daarnaast nog 50% van de resterende winst verrekenend worden wat neerkomt op 250.000 euro. De totale verrekenbare verliezen zijn in 2023 1,25 miljoen euro. Het belastbaar bedrag in 2023 bedraagt 250.000 euro. De resulterende niet-verrekenbare verliezen kunnen in de volgende jaren verrekenend worden. Voor 2024 bedraagt de winst 1 miljoen euro. Tot dit bedrag kunnen de verliezen verrekenend

⁸⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 23, p. 28.

⁸¹ Kamerstukken I 2020/21, 35572, nr. F, p. 7.

⁸² Koninklijk besluit van 21 mei 2021, Stb. 2021, 257.

⁸³ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 12, p. 7.

worden. Aan het einde van 2024 resulteert een verrekenbaar verlies van 250.000 euro dat in de toekomstige jaren verrekend kan worden.

2.8 Overgangsrecht

De wijzigingen met betrekking tot de voorwaartse verliesverrekening zullen van toepassing zijn op alle verrekenbare verliezen die ontstaan zijn vanaf 2022 of die ultimo 2021 nog voorwaarts verrekenbaar zijn. Dit leidt ertoe dat verliezen uit de boekjaren 2011 en 2012 verrekenbaar zijn tot boekjaar 2020 dan wel 2021. Deze boekjaren kennen naar aanleiding van het overgangsrecht in 2019 nog een carry forward van negen jaren. Verliezen van 2013 en latere jaren zijn onbeperkt verrekenbaar. De temporiseringsmaatregel is van toepassing voor de achterwaartse verliesverrekening voor verliezen vanaf het boekjaar 2022.⁸⁴ De wetgever acht dit overgangsrecht gerechtvaardigd. Bestaande verrekenbare verliezen zullen niet verloren gaan naar aanleiding van de wetwijziging en daarnaast heeft de wetwijziging zowel een beperkend als een begunstigend effect voor belastingplichtigen.⁸⁵

2.9 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is onderzoek gedaan naar de verliesverrekeningsregeling in de Wet VPB 1969 om een antwoord te formuleren op de eerste deelvraag: " 'Wat is de ratio van de verliesverrekeningsregeling en hoe is deze bepaling vormgegeven?'". Hierbij is de heffingssystematiek voor de Wet VPB 1969 uiteengezet waarna een beknopte uiteenzetting is gegeven van de historie van de verliesverrekening in het belastingrecht. Op basis van de bevindingen uit dit historisch overzicht is de ratio van de verliesverrekeningsregeling uiteengezet. Tenslotte is de ratio en de gedachtegang die ten grondslag ligt aan de huidige verliesverrekeningsregeling aan de hand van de parlementaire geschiedenis en het rapport 'Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting' onderzocht.

Belastingplichtige lichamen voor de Wet VPB 1969 dienen jaarlijks over het belastbare bedrag Vpb te betalen. Dit belastbaar bedrag bestaat uit de in een jaar genoten belastbare winst verminderd met de te verrekenen verliezen uit andere jaren. Als uitgangspunt vindt heffing in beginsel plaats over de totale winst van een belastingplichtig lichaam. Dit is: 'Het bedrag van de gezamenlijke voordelen, die onder welke naam en in welke vorm ook, worden verkregen uit een onderneming'.⁸⁶

Ondanks dat het totaalwinstbeginsel ten grondslag ligt aan de heffingssystematiek van de Wet VPB 1969, kan een zuivere totale winst pas berekend worden op het moment dat een lichaam definitief ophoudt te bestaan. We zien daarom dat de belastingheffing niet over de totale winst maar over het belastbare bedrag plaatsvindt.⁸⁷ Dit is de jaarwinst die een belastingplichtige maakt. Deze jaarwinst wordt op basis van goedkoopmansgebruik bepaald. Dit om zo op evenwichtige wijze de totaalwinst te verdelen. De verdeling van de totaalwinst in jaarwinsten kan ertoe leiden dat er in een bepaald jaar een negatieve jaarwinst wordt behaald. Vanuit de totaalwinstgedachte dienen de voor- en nadelen die door een belastingplichtig lichaam behaald worden, bij elkaar opgeteld te worden. Dit vormt voor de Wet VPB 1969 de rechtvaardigingsgrond om verliezen die in een jaar zijn behaald te mogen verrekenen met in andere jaren behaalde winsten.

⁸⁴ Wet van 16 december 2020, Stb. 540. P. 28-29.

⁸⁵ Post en Elseweier, *WFR* 2020/193.

⁸⁶ Artikel 8 Wet VPB 1969 jo. artikel 3.8 Wet IB 2001.

⁸⁷ Artikel 7 lid 2 Wet VPB 1969.

Wanneer gekeken wordt naar de wetshistorie van de verliesverrekeningsregeling valt op dat de wetgever door de jaren heen op basis van verschillende argumenten de verliesverrekeningstermijnen gewijzigd heeft.⁸⁸ Naar mijn mening is een belangrijke reden hiervoor dat de ratio van de verliesverrekeningsregeling nooit duidelijk uiteen is gezet in de parlementaire geschiedenis. Zo heeft de wetgever door de jaren heen verschillende argumenten gebruikt om de mogelijkheden tot verliesverrekening te beperken of juist te verruimen. Hierbij speelden zowel principiële als praktische zaken een rol. Zo was de wetgever bij invoering van de verliesverrekeningsregeling van mening dat een beperkte verliesverrekeningstermijn gerechtvaardigd was vanuit de verjaringsgedachte.⁸⁹ Ook verschillende budgettaire en bedrijfseconomische argumenten en zienswijzen speelden een rol bij wijzigingen in de verliesverrekeningstermijnen.

Dat een duidelijke ratio van de verliesverrekeningsregeling ontbrak valt ook af te leiden uit het beleid van de wetgever om het vestigingsklimaat te stimuleren. Door de jaren heen zijn de verliesverrekeningstermijnen op basis van dit belang zowel verruimd als beperkt. In 1995 werd de termijn van de voorwaartse verliesverrekening van acht jaar verruimd tot een onbeperkte carry forward. Deze verruiming maakte onderdeel uit van een aantal maatregelen die werden ingevoerd om het vestigingsklimaat in Nederland te verbeteren.⁹⁰ Het feit dat de wetgever jarenlang verruimingen van de verliesverrekeningstermijnen had tegengehouden met het argument dat een verliesverrekeningstermijn van zeven jaren voldoende werd geacht, leek niet langer van belang.⁹¹ Elf jaar later werden de verliesverrekeningstermijnen daarentegen ingeperkt door de onbeperkte carry forward te beperken tot negen jaar om financiële ruimte te creëren om wetswijzigingen door te voeren ter realisering van de doelstelling van de Nota Werken aan winst.⁹² Enkele jaren later werd de carry forward verder beperkt tot een periode van 6 jaar. Wederom ter stimulering van het vestigingsklimaat, nu echter om een tariefsverlaging te financieren.⁹³

Een uiteindelijke ratio voor de verliesverrekeningsregeling is gevonden in het totaalwinstbeginsel. Uit de fiscale literatuur kan worden opgemaakt dat Grapperhaus overtuigend heeft aangetoond dat het systeem van de wet met zich meebrengt dat de totale winst in principe niets minder is dan de som der jaarwinsten.⁹⁴ Ook de wetgever erkent tegenwoordig het verband tussen de totaalwinstgedachte en de verliesverrekeningsregels.⁹⁵ Wel dient opgemerkt te worden dat de totaalwinstgedachte geen onaantastbaar uitgangspunt is. Post merkt op dat de Wet VPB 1969 diverse wettelijke inbreuken op deze gedachte kent. Het bepalen van de belastbare grondslag voor de Wet VPB 1969 op basis van het totaalwinstbeginsel, leidt desondanks wel tot een goed werkend systeem.⁹⁶

Per 1 januari 2022 zijn de verliesverrekeningstermijnen verruimd waarbij verliezen weer onbeperkt voorwaarts verrekenbaar zijn. Daarbij werd ook de temporiseringsmaatregel ingevoerd, wat inhoudt dat de verliesverrekening gemaximeerd is tot ten hoogste 50% van de belastbare winst van het jaar voor zover het verlies het bedrag van één miljoen euro overstijgt. De maatregel is overgenomen op basis van één van de aanbevelingen van Commissie Ter Haar in het rapport 'Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting'. De aanpassingen werden door Commissie Ter Haar aanbevolen om een ondergrens in de Wet VPB 1969 te creëren. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat met

⁸⁸ Zie het schematisch overzicht in par. 2.4.

⁸⁹ *Kamerstukken II 1939/40*, 239, nr. 5, blz. 32.

⁹⁰ *Kamerstukken II 1983/84*, 18242, nr. 6, p. 3.

⁹¹ *Kamerstukken II 1952/53*, 3041, nr. 5, p. 40.

⁹² *Kamerstukken II 2005/06*, 30572, nr. 1.

⁹³ *Kamerstukken II 2018/19*, 35028, nr. 3, p. 4, 27.

⁹⁴ Grapperhaus, *WFR 1978/1073* en *WFR 1979/1503*.

⁹⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35572, nr. 23, p. 27-28.

⁹⁶ Post, *WFR 2006/433*, par. 5.

de maatregel bedoeld is te voorkomen dat bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland jaren achtereen geen Vpb betalen. Daarnaast wordt op deze wijze een ondergrens in de Wet VPB 1969 gecreëerd. Ook wordt met de maatregel beoogd een meer geleidelijke verliesverrekening ten aanzien van vennootschapsbelastingplichtige lichamen te creëren en daardoor stabielere belastingontvangsten te creëren.⁹⁷ De doelstellingen van de temporiseringsmaatregel doen niet af aan de ratio van de verliesverrekeningsregeling maar leiden ertoe dat de verliesverrekeningsregeling van 1 januari 2022 extra doelstellingen kent.

⁹⁷ *Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.*

Hoofdstuk 3 De voorziene samenloop met de verliesverrekeningstemporisering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de deelvraag ‘Voor welke bepalingen is de samenloop met de verliesverrekeningstemporisering door de wetgever in de nota van wijziging op het Belastingplan 2021 voorzien en hoe verhoudt deze samenloop zich tot doel en strekking van deze bepalingen?’ beantwoord worden. De bepalingen die een samenloop kennen met de temporiseringsmaatregel en in de nota van wijziging voorzien zijn, zullen hierbij behandeld worden. Dit zijn de bepalingen van artikel 15ab lid 2 en 3, artikel 33b, artikel 33c en artikel 34i Wet VPB 1969. Eerst zal de ratio van de artikelen worden onderzocht. Vervolgens zal uitgewerkt worden op welke wijze de betreffende bepaling een samenloop kent met de temporiseringsmaatregel en op welke wijze de wetgever deze samenloop wenselijk acht. Vanuit dit oogpunt zullen de gevolgen van de temporiseringsmaatregel voor deze bepalingen aan de hand van de kwaliteitseisen uit de Nota zicht op wetgeving getoetst worden (zie uitgebreid hoofdstuk 1) waarbij de ratio die ten grondslag ligt aan de betreffende bepaling, als uitgangspunt voor de toetsing genomen zal worden.

3.2 Het latent liquidatieverlies bij voeging in de fiscale eenheid

3.2.1 De ratio

Binnen de wetsystematiek van de fiscale eenheid wordt een onderscheid gemaakt tussen fiscale eenheidsverliezen en voorvoegingsverliezen. Fiscale eenheidsverliezen zijn verrekenbaar met de gehele winst van de fiscale eenheid. Voorvoegingsverliezen slechts voor zover zij verrekend kunnen worden met winsten van de fiscale eenheid die zijn toe te rekenen aan de maatschappij die de verliezen heeft geleden.⁹⁸ Voor het kunnen verrekenen van verliezen van een maatschappij met de winst van de fiscale eenheid is het daarom van belang of verliezen tot uitdrukking komen voor of na voeging van de betreffende maatschappij in een fiscale eenheid.

Op grond van de liquidatieverliesregeling dient een liquidatieverlies niet op basis van goedkoopmansgebruik genomen te worden maar op het moment dat voldaan wordt aan de in artikel 13d lid 1 Wet VPB 1969 genoemde voorwaarden. Deze afwijking van de wetsystematiek leidt ertoe dat het voor belastingplichtigen mogelijk is een liquidatieverlies uit te stellen tot na voeging in de fiscale eenheid. De wetgever acht dit onwenselijk en heeft daarom in artikel 15ab lid 2 Wet VPB 1969 bepaald dat een liquidatieverlies slechts verrekenbaar is met de winst van de nieuwe fiscale eenheid, voor zover deze winst toe te rekenen is aan de maatschappij die de liquidatieverliezen in de fiscale eenheid ingebracht heeft.⁹⁹

De wetgever geeft aan dat de bepaling gericht is op het in aanmerking nemen van ‘boven de markt hangende’ liquidatieverliezen bij dochtermaatschappijen, op het moment waarop zij deel gaan uitmaken van de fiscale eenheid.¹⁰⁰ De regeling dient overeenkomstig op moedermaatschappijen

⁹⁸ Artikel 15ae lid 1 onderdeel b Wet VPB 1969.

⁹⁹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 854, nr. 3. p.22.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 854, nr. 3. p.22.

toegepast te worden.¹⁰¹ De bepaling heeft het doel de samenloop van de liquidatieverliesregeling en het fiscale eenheidsregime te reguleren.¹⁰²

Artikel 15ab lid 2 Wet VPB 1969 geeft een extra voorwaarde bij de hoofdregel van artikel 13d Wet VPB 1969 door een beperking op het verrekenen van liquidatieverliezen te leggen. Deze mogen slechts worden verrekend voor zover de winsten zijn toe te rekenen aan de maatschappij die de verliezen heeft geleden.¹⁰³ Artikel 15ab lid 2 Wet VPB 1969 kan dan ook gezien worden als een aanvulling op de voorvoegingsverliesverrekeningsregels van artikel 15ae Wet VPB 1969. De ratio van de bepaling kan gevonden worden in de wenselijkheid te voorkomen dat een liquidatieverlies van een maatschappij, dat op het moment van voeging reeds aanwezig was, wordt verrekend met de winst van de gehele fiscale eenheid.

Voor de ratio van de voorvoegingsverliesverrekeningsregels, de liquidatieverliesregeling en de samenloop van deze regelingen met de temporiseringsmaatregel wordt verwezen naar paragraaf 4.5 en paragraaf 4.6.

3.2.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering

In samenhang met artikel 15ab lid 2 Wet VPB 1969 dient het in het jaar niet in aanmerking genomen liquidatieverlies verrekend te worden op basis van de verliesverrekeningsregels van artikel 15ab lid 3 Wet VPB 1969. Als onderdeel van het Belastingplan 2021 is artikel 15ab lid 3 Wet VPB 1969 door de wetgever in lijn gebracht met de verliesverrekeningsregeling van artikel 20 Wet VPB 1969.¹⁰⁴

De wijziging is in lijn met eerdere wijzigingen van de bepaling. Eerdere wijzigingen in de verliesverrekeningstermijnen van artikel 20 wet VPB 1969 leidden namelijk ook tot aanpassingen van de termijnen van artikel 15ab lid 3 Wet VPB 1969.¹⁰⁵ Hieruit kan worden afgeleid dat voor de verliesverrekeningsmogelijkheden van artikel 15ab lid 3 Wet VPB 1969 aangesloten wordt bij de verliesverrekeningsmogelijkheden zoals opgenomen in artikel 20 lid 2 Wet VPB 1969.

Indien meerdere maatschappijen over liquidatieverliezen beschikken als in de zin van artikel 15ab lid 2 Wet VPB 1969, zijn de verliesverrekeningsregels van artikel 15ab lid 2 en 3 Wet VPB 1969 afzonderlijk voor elke maatschappij van toepassing.¹⁰⁶ Met als gevolg dat de verliesverrekeningsruimte per maatschappij, die over latente liquidatieverliezen beschikt, berekend dient te worden. De doelmatigheidsdrempel van 1 miljoen euro kan dan ook per maatschappij toegepast worden.¹⁰⁷ De verliesverrekeningsregeling van artikel 15ab lid 3 Wet VPB 1969 wijkt hierbij af van de samenloop tussen de temporiseringsmaatregel en voorvoegingsverliesverrekeningsregeling van artikel 15ae Wet VPB 1969 (zie paragraaf 4.5.).

Hoewel dit vanuit de vergelijkbare aard van beide regels als onwenselijk kan worden beschouwd, heeft de SvF in artikel 12 lid 2 BFE 2003 alleen de samenloop tussen artikel 15ae Wet VPB 1969 en de temporiseringsmaatregel opgenomen. Dit leidt ertoe dat de samenloop tussen de

¹⁰¹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 854, nr. 3. p.22.

¹⁰² *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 854, nr. 3. p.22.

¹⁰³ Artikel 15ab lid 2 Wet VPB 1969.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35572, nr. 12, p. 6-7.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35028, nr. 3, p. 4, 68; *Kamerstukken II*, 2005/06, 30572, nr. 3. p. 72.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 35572, nr. 12, p. 6-7.

¹⁰⁷ Besser, Commentaar op artikel 15ab Wet VPB 1969, paragraaf 9, NDFR; Van Gijlswijk constateert dit ook in *NLFs 2020/0366*.

temporiseringsmaatregel en de verrekening van latente liquidatieverliezen niet complexer wordt gemaakt door aanvullende voorwaarden.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat het rechtszekerheidskader voor latente liquidatieverliezen niet gelijk is aan dat van de verliesverrekeningsregeling van artikel 20 Wet VPB 1969. De Groot merkt op dat het geen overbodige luxe is om ook in de latente liquidatieverliesregeling vaststelling en verrekening te laten plaatsvinden bij voor bezwaar vatbare beschikking.¹⁰⁸ De complexiteit van de bepaling waarbij verschillende beperkende maatregelen samenkomen, zal de vraag naar rechtszekerheid immers alleen maar doen toenemen.

3.2.3 Toetsing van de samenloop met het latent liquidatieverlies bij voeging in fiscale eenheid

De samenloop tussen artikel 15ab lid 2 en 3 Wet VPB 1969 en de temporiseringsmaatregel dient niet te leiden tot onduidelijkheden en frustrerende gevolgen voor de betreffende bepalingen. Kwalitatief goede wetgeving is immers essentieel voor het functioneren van de overheid en dient haar beleid dan ook niet te frustreren. Aan de hand van het toetsingskader zullen deze kwaliteitseisen afzonderlijk getoetst worden.

1. Rechtmatigheid en verwerking rechtsbeginselen

Het doel van artikel 15ab lid 2 en 3 Wet VPB 1969 is om versnelde verrekening van liquidatieverliezen door middel van het voegen van een winstgevende dochter in een fiscale eenheid te voorkomen.¹⁰⁹ De bepaling is dus vanuit een antimisbruik gedachte in de Wet VPB 1969 opgenomen. De samenloop met de temporiseringsmaatregel leidt er niet toe dat op deze rechtmatigheid kan worden afgedongen. Vanuit het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel is het logisch dat de bepaling van artikel 15ab lid 3 in lijn is gebracht met de aanpassingen in de verliesverrekeningsregeling. Er wordt dan ook geconcludeerd worden dat de samenloop met de temporiseringsmaatregel de rechtmatigheid van de bepaling ten goede komt en als positief kan worden beschouwd.

Wel dient opgemerkt te worden dat de verrekening van latente liquidatieverliezen, door de mogelijkheid meerdere malen gebruik te maken van de doelmatigheidsdrempel bij verliesverrekening, ruimer zijn dan de verliesverrekeningsregels voor voorvoegingsverliezen van artikel 15ae Wet VPB 1969. De wetgever heeft hier geen rechtvaardigingsgrond voor gegeven.

Het rechtszekerheidskader voor latente liquidatieverliezen is niet gelijk aan dat van de verliesverrekeningsregeling van artikel 20 Wet VPB 1969. Het is namelijk niet mogelijk om in de latente liquidatieverliesregeling vaststelling en verrekening te laten plaatsvinden bij voor bezwaar vatbare beschikking.¹¹⁰ Door de toenemende complexiteit van de verliesverrekeningsregels door invoering van de temporiseringsmaatregel, doet dit af aan de rechtszekerheid. Dit heeft tot gevolg dat de samenloop een negatief effect heeft op het rechtszekerheidskader en daarmee op de verwerking van rechtsbeginselen.

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De samenloop van de temporiseringsmaatregel met artikel 15ab lid 2 en 3 Wet VPB 1969 leidt niet tot een verstoring van de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelstellingen. Dit is namelijk

¹⁰⁸ De Groot, *NLF Opinie* 2021/6.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 854, nr. 3. p.22.

¹¹⁰ De Groot, *NLF Opinie* 2021/6.

om oneigenlijk gebruik van de regeling bij voeging in de fiscale eenheid te voorkomen.¹¹¹ Hierbij is bepaald dat de liquidatieverliezen slechts verrekend mogen worden voor zover deze winst toe te rekenen is aan de maatschappij die de liquidatieverliezen in de fiscale eenheid ingebracht heeft.¹¹² Ook is de samenloop in lijn met het doel van de temporiseringsmaatregel. De temporiseringsmaatregel is immers gericht op winstgevendende ondernemingen, met het doel te voorkomen dat zij jaren achtereen geen belasting betalen.¹¹³ De samenloop kent dan ook een neutraal effect aangezien het samenloopeffect geen invloed heeft op de doeltreffendheid van de bepaling of de temporiseringsmaatregel.

De wijziging in artikel 15ab lid 3 Wet VPB 1969 leidt ertoe dat er sprake is van inefficiëntie in de wetgeving. Door de nieuwe verliesverrekeningsregeling van toepassing te laten zijn op de latente liquidatieverliezen van artikel 15ab lid 2 Wet VPB 1969, waarbij maatschappijen met een latent liquidatieverlies afzonderlijk gebruik kunnen maken van de doelmatigheidsdrempel van 1 miljoen euro, worden de latente liquidatieverliezen niet langer gelijk behandeld als de voorvoegingsverliezen van artikel 15ae Wet VPB 1969 (zie paragraaf 4.5) voor toepassing van de verliesverrekening. Ondanks de afwijkende behandeling van liquidatieverliezen ten opzichte van de verliesverrekening van artikel 20 Wet VPB 1969 (zie paragraaf 4.6) kan dit mijns inziens als onwenselijk beschouwd worden. Om de consistentie in de Wet VPB 1969 te waarborgen had het voor de hand gelegen dat de wetgever de bepaling voor latente liquidatieverliezen in lijn had gebracht met artikel 15ae Wet VPB 1969. Dit had gekund door de bepaling op te nemen onder artikel 15ae Wet VPB 1969 of artikel 12 lid 2 BFE 2003 ook van toepassing te laten zijn op artikel 15ab lid 3 Wet VPB 1969. De samenloop had mijns inziens dan ook op een doelmatigere wijze vormgegeven kunnen worden, door deze in lijn te brengen met de voorvoegingsverliesverrekeningsregeling. De samenloop heeft dan ook een negatief effect op de doelmatigheid.

3. Evenredigheid

De noodzaak voor het invoeren van een temporiseringsmaatregel kan gevonden worden in het feit dat grote ondernemingen jaren achtereen winstgevendende activiteiten in Nederland ontplooiën maar door gebruik te maken van verliesverrekening geen belasting hierover betalen. Het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel ligt in lijn met dit doel. De samenloop van de temporiseringsmaatregel met artikel 15ab lid 3 Wet VPB 1969 kan dan ook niet als een onevenredig nadeel voor een bepaalde groep belanghebbenden gezien worden. Dit generieke karakter en daaruit voortvloeiend de samenloop met artikel 15ab lid 2 en 3 Wet VPB 1969, leidt er juist toe dat de doelstellingen van de temporiseringsmaatregel behaald kunnen worden. De samenloop kent dan ook een positief effect op de evenredigheid.

4. Onderlinge afstemming

De samenloop van de temporiseringsmaatregel en artikel 15ab lid 2 en 3 Wet VPB 1969 is door de wetgever voorzien en in de wettekst opgenomen. Hierdoor kan gesteld worden dat er sprake is van onderlinge afstemming met betrekking tot de betreffende samenloop. De onderlinge afstemming wordt dan ook als positief beschouwd.

¹¹¹ *Kamerstukken II 1999/00*, 26 854, nr. 3. p.22.

¹¹² Artikel 15ab lid 2 Wet VPB 1969.

¹¹³ *Kamerstukken II 2020/21*, 35572, nr. 12, p. 3-4.

3.3 Overgangsregelingen voor nog in te halen buitenlandse verliezen

Sinds 1 januari 2012 wordt in de Wet VPB 1969 gebruik gemaakt van de objectvrijstellingsmethode ter voorkoming van internationaal juridisch dubbele belasting bij buitenlandse actieve ondernemingswinsten. Tot 2012 werd hiervoor de belastingverminderingmethode toegepast. In artikel 33b Wet VPB 1969 is een overgangsregeling voor nog openstaande bedragen aan in te halen buitenlandse verliezen opgenomen.

De samenloop tussen artikel 33b Wet VPB 1969 en de nieuwe verliesverrekeningsregels is door de wetgever in de nota van wijziging voorzien. De samenloop met de verliesverrekeningsregels heeft verder geen relevantie voor dit onderzoek.¹¹⁴ Artikel 33b Wet VPB 1969 bevat een inhaalregeling voor negatieve buitenlandse winst, waarbij een tegemoetkoming wordt geboden indien deze negatieve buitenlandse winst verdampt is. De temporiseringsmaatregel is bij toepassing van deze bepaling niet aan de orde. Door gebrek aan relevantie voor dit onderzoek zal de bepaling verder niet behandeld worden.

Artikel 33c Wet VPB 1969 bevat een overgangsbepaling die is opgenomen om de in 2012 geïntroduceerde objectvrijstellingsmethode aan te laten sluiten op de oude regeling voor laagbelaste beleggingsinstellingen. In dit artikel wordt bepaald hoe nog openstaande bedragen aan belastingen of verliezen worden meegenomen naar de nieuwe regeling van artikel 23d Wet VPB 1969 gericht op het verrekenen van buitenlandse belasting met betrekking tot een laagbelaste buitenlandse beleggingsonderneming. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat met dergelijke door te schuiven bedragen, zoveel mogelijk rekening wordt gehouden zoals dat onder de oude regeling in het Bvdb zou hebben plaatsgevonden.¹¹⁵ Deze bepaling volgt dezelfde systematiek als artikel 33b Wet VPB 1969. De samenloop met de nieuwe verliesverrekeningsregels is net als voor artikel 33b Wet VPB 1969 voorzien in de Nota van Wijziging.¹¹⁶ In lijn met het artikel 33b Wet VPB 1969 ontbreekt verdere relevantie voor dit onderzoek en zal de bepaling verder niet behandeld worden.

3.4 De houdsterverliesregeling

3.4.1 De ratio

Bij de wet van 19 december 2018 is de regeling voor verliesverrekening van houdster- en concernfinancieringsmaatschappijen ('houdsterverliesregeling') afgeschaft. De regeling die in artikel 20 lid 4-6 Wet VPB 1969 (oud) was opgenomen is per 1 januari 2019 vervallen. Artikel 34i Wet VPB 1969 regelt het overgangsrecht waarin is opgenomen dat houdsterverliezen van voor 1 januari 2019 slechts verrekend kunnen worden met houdsterwinsten van na 1 januari 2019.¹¹⁷

De bepaling is opgenomen als een directe reactie op het Bosal-arrest en heeft als doel uitholling van de Nederlandse belastinggrondslag tegen te gaan.¹¹⁸ De bepaling beperkt de verrekening van

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 572, nr. 12, p. 7-8.

¹¹⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 9 maart 2021 (Stcrt. 2021, 13012), p. 29.

¹¹⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 572, nr. 12, p. 7-8.

¹¹⁷ Thomas, Commentaar op artikel 34i Wet VPB 1969, par. 1, NDFR.

¹¹⁸ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 210, nr. 8, p. 4-12 en 22; Hof van Justitie (EG) 18 september 2003, zaak C-168/01, ECLI:EU:C:2003:479 (Bosal), BNB 2003/344, m.nt. G.T.K. Meussen.

houdster- en financieringsverliezen ('houdsterverliezen') door aanvullende vereisten te stellen aan de winsten waarmee de verliezen verrekend kunnen worden.¹¹⁹

In de fiscale literatuur is veel kritiek geleverd op de houdsterverliesregeling. De regeling wordt omschreven als pragmatisch, onredelijk en in strijd met de ratio van de Wet VPB 1969.¹²⁰ Dat de wetgever het desondanks wenselijk achtte de bepaling op te nemen leidt ertoe dat geconcludeerd kan worden dat de bepaling als antimisbruikbepaling is opgenomen om de aftrekbaarheid van deelnemingskosten als gevolg van het Bosal-gat tegen te gaan. Invoering van een generieke renteaftrekbeperking (earingsstrippingmaatregel) leidde ertoe dat de houdsterverliesregeling overbodig en afgeschaft werd.¹²¹

Met het vervallen van de houdsterverliesregeling worden, met betrekking tot boekjaren op of na 1 januari 2019, geen nieuwe verliezen meer aangemerkt als zogenoemde houdsterverliezen. Het overgangsrecht in artikel 34i Wet VPB 1969 bepaalt dat houdsterverliezen die voor dat moment geleden zijn slechts verrekenbaar blijven met houdster- of financieringswinsten ('houdsterwinsten'). Hiermee beoogt de wetgever te voorkomen dat bestaande houdsterverliezen opeens verrekend konden worden met 'niet' houdsterwinsten.¹²² Daarnaast blijven ook alle verliezen van voor 1 januari 2019, op grond van het overgangsrecht, nog negen jaar verrekenbaar omdat in de bepaling aansluiting werd gezocht bij de wettekst van artikel 20 lid 4-6 Wet VPB 1969 zoals deze op 31 december 2018 gold.

3.4.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering

Bij de wijziging van de verliesverrekeningsregeling in het Belastingplan 2021 is ook artikel 34i Wet VPB 1969 aangepast.¹²³ De temporiseringsmaatregel en de onbeperkte carry forward zijn ook van toepassing op de overgangsbepaling van de houdsterverliesregeling. Houdsterverliezen kunnen in een boekjaar slechts tot een bedrag van 1 miljoen euro volledig worden verrekend met de belastbare houdsterwinst van dat jaar. Wanneer de belastbare houdsterwinst boven de 1 miljoen euro komt worden de houdsterverliezen verrekend tot een bedrag van 50% van het overige bedrag aan houdsterwinsten. Wanneer een belastingplichtige zowel verliezen die vallen onder de houdsterverliesregeling als 'normale' verrekenbare verliezen heeft openstaan, dan geldt voor beide verliezen een afzonderlijke doelmatigheidsdrempel van 1 miljoen euro voordat de temporiseringsmaatregel van toepassing is.¹²⁴

Dat de nieuwe verliesverrekeningsregels ook doorwerken naar artikel 34i Wet VPB 1969 heeft tot gevolg dat, waar aanvankelijk de houdsterverliesregeling per 1 januari 2028 uit de wet zou zijn verdwenen, deze nu toch blijft voortbestaan ondanks dat er in de literatuur vaak gepleit is voor volledige afschaffing van de houdsterverliesregeling.¹²⁵

¹¹⁹ Zie voor een verdere behandeling van de houdsterverliesregeling: Pancham en Kampschöer, *WFR* 2003/1929 en Kloosterman en Ruige, *WFR* 2015/40.

¹²⁰ Broos en Schoeman, *WFR* 2003/1937; Pancham en Kampschöer, *WFR* 2003/1929, par. 2.4.

¹²¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 028, nr. 21, p. 37.

¹²² *Kamerstukken II* 2021/22, 35 928, nr. 7, p. 3.

¹²³ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 572, nr. 12, p. 8.

¹²⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 572, nr. 12, p. 8.; *Kamerstukken I* 2020/21, 35572, nr. F, p. 11.

¹²⁵ Kloosterman en Ruige, *WFR* 2015/40, paragraaf 5; Post, *WFR* 2021/146.

De wetgever gaat bij de behandeling van het belastingplan 2021 in op enkele vragen van de NOB met betrekking tot artikel 34i Wet VPB 1969.¹²⁶ Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer wordt ingegaan op de vraag of de overgangsmaatregel kan vervallen nu na verliesverrekening altijd over 50% van de belastbare winst boven 1 miljoen euro belasting moet worden betaald. Het kabinet is van mening dat houdsterverliezen slechts verrekenbaar dienen te blijven met houdsterwinsten en ziet dan ook geen reden de bepaling te laten vervallen. Uit de fiscale literatuur valt af te leiden dat het verrekenen van dergelijke verliezen in de praktijk lastig is. Dit komt door de vereisten die gesteld worden om winsten dan wel verliezen te kunnen kwalificeren als houdsterwinsten.¹²⁷ Dit maakt de houdsterverliesregeling immers ook doeltreffend om het Bosal-gat te dichten. Dat de wetgever van mening is dat de temporiseringsmaatregel ook van toepassing dient te zijn op de houdsterverliesregeling, maakt het in de praktijk nog lastiger om houdsterverliezen te kunnen verrekenen.

Tenslotte wordt tijdens de parlementaire behandeling nog ingegaan op de vraag in hoeverre belastingplichtigen nog beschikken over houdsterverliezen.¹²⁸ Uit de fiscale literatuur valt af te leiden dat men zich afvraagt of de regeling twee jaar na afschaffing van artikel 20 lid 4-6 Wet VPB 1969 nog van belang is. De wetgever erkent dat er tijdens de parlementaire behandeling geen nieuwe gegevens beschikbaar zijn over de stand van houdsterverliezen sinds afschaffing van de houdsterverliesregeling per 1 januari 2019. Mijns inziens opmerkelijk vanuit de gedachte dat in hetzelfde belastingplan artikel 15ae lid 6 Wet VPB 1969 is aangepast vanwege de kans op substantiële budgettaire derving die op kan treden door het heffingslek dat was ontstaan naar aanleiding van HR 11 juni 2021.¹²⁹

3.4.3 Toetsing van de samenloop met de houdsterverliesregeling

De temporiseringsmaatregel kent een samenloop met de overgangsbepaling van artikel 34i Wet VPB 1969. Om te bepalen of de samenloop van beide bepalingen geen afbreuk doet aan de kwaliteit van de wetgeving, wordt de samenloop getoetst aan de hand van het toetsingskader.

1. De rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen

De houdsterverliesregeling is als antimisbruikbepaling in de Wet VPB 1969 opgenomen om het Bosal-gat te dichten. Ondanks dat de rechtmatigheid van de houdsterverliesregeling in de fiscale literatuur in twijfel wordt getrokken, leidt de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de houdsterverliesregeling er niet toe dat er inbreuk wordt gemaakt op de rechtmatigheid van de houdsterverliesregeling. De bepaling biedt nog steeds de mogelijkheid om houdsterverliezen te verrekenen. Dat de samenloop met de temporiseringsmaatregel ertoe leidt dat houdsterverliezen lastiger te verrekenen zijn voor belastingplichtigen is door de wetgever voorzien zonder dat hierin tegemoet wordt gekomen.¹³⁰ De samenloop doet dan ook niet af aan de rechtmatigheid van de bepaling en wordt als positief beschouwd.

De samenloop leidt niet tot inbreuk op de verwerkelijking van rechtsbeginselen. Dat de houdsterverliesverrekening per jaar beperkt wordt doet niet af aan de totaalwinstgedachte dan wel de 'definitieve verliezen'-benadering.¹³¹ De onbeperkte carry forward is in samenhang met de

¹²⁶ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, nr. F, p. 10-11.

¹²⁷ Post en Elswier, *WFR 2020/193*, paragraaf 2.6.

¹²⁸ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, nr. F, p. 10-11.

¹²⁹ *Kamerstukken II 2021-2022*, 35 928, nr. 7, p. 3.

¹³⁰ *Kamerstukken II 2020/21*, 35572, nr. F, p. 10.

¹³¹ De 'definitieve verliezen'-benadering zoals volgend uit standaardarrest HvJ EG 13 december 2005, zaak C-446/03, ECLI:EU:C:2005:763 (*Marks & Spencer II*), BNB 2006/72, m.nt. P.J. Wattel.

temporiseringsmaatregel immers ook van toepassing voor artikel 34i Wet VPB 1969. Deze samenloop leidt ertoe dat houdsterverliezen niet langer kunnen verdampen. Dit komt de verwerkelijking van rechtsbeginselen ten goede en wordt als een overtuigend positief effect beschouwd.

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De houdsterverliesregeling is opgenomen als een directe reactie op het Bosal-arrest en heeft als doel uitholling van de Nederlandse belastinggrondslag tegen te gaan.¹³² De bepaling beperkt de verrekening van houdsterverliezen door aanvullende vereisten te stellen aan de winsten waarmee de verliezen verrekend kunnen worden.¹³³ De samenloop met de temporiseringsmaatregel leidt tot een verdere beperking van de verrekening van houdsterverliezen. Dit komt de doeltreffendheid van de houdsterverliesregeling ten goede. Ook doet de samenloop niet af aan de doelstelling van de temporiseringsmaatregel.¹³⁴ De samenloop met de temporiseringsmaatregel wordt met betrekking tot de doeltreffendheid dan ook als overtuigend positief beschouwd.

De afschaffing van de houdsterverliesregeling zonder overgangsrecht zou volgens de wetgever potentieel leiden tot een budgettaire derving die ook gedekt zou moeten worden.¹³⁵ Men kan zich echter afvragen in hoeverre deze bestaansredenen door invoering van de nieuwe verliesverrekeningsregeling nog van toepassing is. Bij het afschaffen van de overgangsbepaling zal immers de temporiseringsmaatregel dit probleem voor een belangrijk deel kunnen oplossen doordat momenteel bij verliesverrekening altijd over 50% van de belastbare winst boven 1 miljoen euro, belasting moet worden betaald. Daarbij zal het verrekenen van houdsterverliezen door het verplaatsen van winstgevende activiteiten, vermogensbestanddelen of winsten naar de houdstervenootschap automatisch leiden tot belastingheffing in Nederland indien de winsten hoger dan 1 miljoen euro zijn. Er kan dan ook getwijfeld worden aan de doelmatigheid van de bepaling. Het beperkende effect van de temporiseringsmaatregel zal het risico van substantiële budgettaire derving immers al grotendeels beperken. Afschaffing van het overgangsrecht lijkt door de invoering van de temporiseringsmaatregel dan ook doelmatiger. Hetzelfde doel kan immers efficiënter bereikt worden. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de samenloop leidt tot verdere complexiteit van artikel 34i Wet VPB 1969. Aangezien de bepaling voorheen al werd gekenmerkt door haar complexiteit, doet de samenloop met de temporiseringsmaatregel af aan de eenvoud en duidelijkheid van de bepaling. De samenloop met de temporiseringsmaatregel wordt vanuit het oogpunt van doelmatigheid als negatief beschouwd.

3. Evenredigheid

De noodzaak voor het invoeren van een temporiseringsmaatregel kan gevonden worden in het feit dat winstgevende bedrijven jaren achtereen winstgevende activiteiten in Nederland ontplooiën maar door gebruik te maken van verliesverrekening hierover geen belasting betalen.¹³⁶ Deze noodzaak ontbreekt bij de houdsterverliesregeling. Ondanks dat houdstermaatschappijen jaren achtereen geen belasting afdragen door toepassing van verliesverrekening, vallen de gerealiseerde winsten van houdstermaatschappijen grotendeel onder de deelnemingsvrijstelling. Op deze wijze zijn houdsterverliezen lastig te verrekenen. Het 'versterkende' effect van de temporiseringsmaatregel leidt

¹³² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 210, nr. 8, p. 4-12 en 22; Hof van Justitie (EG) 18 september 2003, zaak C-168/01, ECLI:EU:C:2003:479 (*Bosal*), BNB 2003/344, m.nt. G.T.K. Meussen.

¹³³ Zie voor een verdere behandeling van de houdsterverliesregeling: Panham en Kampschöer, *WFR* 2003/1929 en Kloosterman en Ruige, *WFR* 2015/40.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 028, nr. 21, p. 37; Zie ook: *Kamerstukken II* 2021/22, 35 928, nr. 7, p. 3.

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.

ertoe dat houdsterverliezen nog lastiger te verrekenen zijn. Mijns inziens is dit niet proportioneel. Houdsterverliezen zijn door het karakter van houdsterwinsten en de werking van artikel 34i Wet VPB 1969 immers al lastig te verrekenen. Dit leidt ertoe dat de noodzaak voor een temporiseringsmaatregel op houdsterwinsten ontbreekt terwijl het samenloopeffect een overtuigend nadelig effect heeft voor belastingplichtigen. Vanuit evenredigheidsoogpunt kent de samenloop met de temporiseringsmaatregel een overtuigend negatief effect.

4. Onderlinge afstemming

De temporiseringsmaatregel en houdsterverliesregeling zijn opgesteld met hetzelfde doel: het beperken van verliesverrekening. Hoewel gepleit kan worden dat de samenloop van de bepalingen een overkill vormt, heeft de wetgever de samenloop uitdrukkelijk niet willen voorkomen.¹³⁷ In het licht van de huidige tijdsgeest en het politieke klimaat is deze keuze begrijpelijk. De samenloop doet dan ook niet af aan de onderlinge afstemming van beide bepalingen. Het samenloopeffect wordt dan ook als neutraal beoordeeld.

3.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de deelvraag: *‘Voor welke bepalingen is de samenloop met de verliesverrekeningstemporisering door de wetgever in de nota van wijziging op het Belastingplan 2021 voorzien en hoe verhoudt deze samenloop zich tot doel en strekking van deze bepalingen?’*. Nadat de ratio van de bepalingen uiteen is gezet, is de samenloop met de temporiseringsmaatregel aan de hand van het toetsingskader getoetst. Hierbij is geanalyseerd of de wetgever de samenloop van de betreffende bepaling met de temporiseringsmaatregel wenselijk achtte.

De ratio van de latente liquidatieverliesverrekeningsregels kan gevonden worden in de wenselijkheid te voorkomen dat een liquidatieverlies van een maatschappij, dat op het moment van voeging reeds aanwezig was, wordt verrekend met de winst van de gehele fiscale eenheid.

Bij de beoordeling van de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de bepaling valt af te leiden dat de samenloop niet leidt tot inbreuk op de ratio van de latente liquidatieverliesverrekeningsregels. Op basis van de beoordeling kan de samenloop over het geheel als positief beschouwd worden. Het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel rechtvaardigt de doorwerking naar artikel 15ab lid 2-3 Wet VPB 1969.

Wel dient opgemerkt te worden dat de wetgever de samenloop met de temporiseringsmaatregel op een andere manier vormgeeft dan de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de voorvoegingsverliesverrekeningsregels. De mogelijkheid meerdere malen gebruik te maken van de doelmatigheidsdrempel van 1 miljoen euro kent een ruimere werking dan de complexe voorvoegingsverliesverrekeningsregels (zie paragraaf 4.5). Ook is het rechtszekerheidskader voor latente liquidatieverliezen niet gelijk aan dat van de verliesverrekeningsregeling van artikel 20 Wet VPB 1969. De toenemende complexiteit als gevolg van de samenloop met de temporiseringsmaatregel leidt desondanks tot een toenemende vraag naar rechtszekerheid.

Artikel 34i Wet VPB 1969 bevat overgangsrecht waarin is opgenomen dat houdsterverliezen van voor 1 januari 2019 slechts verrekend kunnen worden met houdsterwinsten van na 1 januari 2019. De

¹³⁷ *Kamerstukken I 2020/21, 35572, nr. F, p. 10-11.*

bepaling kent van oorsprong een antimisbruikarakter met een louter budgettair motief als reactie op het Bosal arrest.

De samenloop van de temporiseringsmaatregel en de daarbij behorende onbeperkte carry forward met artikel 34i Wet VPB 1969 leidt ertoe dat de overgangsbepaling in plaats van uit de wet gefaseerd te worden, onbeperkt van toepassing blijft. De 'versterkend' beperkende werking als gevolg van de samenloop met de temporiseringsmaatregel leidt ertoe dat belastingplichtigen verder beperkt worden in het verrekenen van houdsterverliezen. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid kan dit als positief worden beschouwd. Vanuit het oogpunt van evenredigheid kan dit daarentegen als niet-proportioneel gezien worden. Uit de bevindingen kan worden opgemaakt dat de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de houdsterverliesverrekeningsregels niet leidt tot frustratie van de werking van de bepaling. De wetgever heeft dan ook terecht geen tegemoetkoming geboden aan belastingplichtigen.¹³⁸ Desondanks leidt de samenloop ertoe dat over het bestaansrecht van de houdsterverliesregeling getwijfeld kan worden. Aan de hand van de beoordeling wordt de samenloop over het geheel als positief beschouwd.

¹³⁸ *Kamerstukken I 2020/21, 35572, nr. F, p. 10-11.*

Hoofdstuk 4 De onvoorziene samenloop met de verliesverrekeningstemporisering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de deelvraag aan de orde: *‘Voor welke bepalingen is de samenloop met de verliesverrekeningstemporisering door de wetgever niet voorzien in de nota van wijziging op het Belastingplan 2021 en hoe verhoudt deze samenloop zich tot doel en strekking van deze bepalingen?’* De bepalingen die een samenloop kennen met de temporeringsmaatregel en door de wetgever onvoorzien zijn maar in de latere parlementaire behandeling in de Eerste Kamer wel aan bod zijn gekomen, worden hierbij behandeld. Eerst wordt de ratio van de artikelen onderzocht. Vervolgens wordt uitgewerkt op welke wijze de betreffende bepaling een samenloop kent met de nieuwe temporeringsmaatregel en of deze wijze van samenloop in lijn is met doel en strekking van de betreffende bepalingen. Vanuit dit oogpunt worden de gevolgen van de temporeringsmaatregel voor deze bepalingen aan de hand van de kwaliteitseisen uit de Nota zicht op wetgeving getoetst (zie uitgebreid hoofdstuk 1), waarbij de ratio die ten grondslag ligt aan de betreffende bepaling, als uitgangspunt voor de toetsing zal worden genomen.

4.2 Kwijtscheldingswinstvrijstelling

4.2.1 De ratio

Artikel 3.13 lid 1 onderdeel a Wet IB 2001 is via de schakelbepaling van artikel 8 lid 1 wet VPB 1969 van toepassing voor de Wet VPB 1969. Dit artikel bepaalt dat het voordeel dat wordt verkregen doordat schuldeisers niet voor verwezenlijking vatbare rechten prijsgeven vrijgesteld wordt. Het voordeel is vrijgesteld voor zover de verrekenbare verliezen en het verlies dat in het boekjaar van kwijtschelding is geleden, wordt overtroffen.

Doel en strekking van de kwijtscheldingswinstvrijstelling valt niet direct af te leiden uit de parlementaire geschiedenis.¹³⁹ Uit de literatuur kan worden afgeleid dat er een economisch motief ten grondslag ligt aan de bepaling. Hiermee wordt bedoeld dat de voortzetting van een onderneming in geval van een financiële reorganisatie niet belemmerd dient te worden door een mogelijke belastingheffing over de kwijtgescholden winst.¹⁴⁰ Bobeldijk voegt hieraan toe dat naast het economisch motief, de rechtsgrond ook gevonden kan worden in wat maatschappelijk als onaanvaardbaar wordt gezien. Maatschappelijk gezien is het immers onaanvaardbaar dat de fiscus belasting heft als schuldeisers hun rechten prijsgeven om een bedrijf financieel gezonder te maken.¹⁴¹

4.2.2 De samenloop met de verliesverrekeningstemporisering

Op welke wijze de belastbare winst vastgesteld dient te worden is bepaald in Afdeling 2.2 hoofdstuk II Wet VPB 1969. De kwijtscheldingswinstvrijstelling maakt hier onderdeel van uit. De verliesverrekening maakt daarentegen geen onderdeel uit van de algemene regels inzake winstbepaling maar is opgenomen in hoofdstuk V ‘Verrekening van verliezen’ Wet VPB 1969. Op basis hiervan kan

¹³⁹ Van Oers en Tekstra, *Tvl* 2022/4, par. 4.4.

¹⁴⁰ De Vries, *WFR* 2002/1741.

¹⁴¹ Bobeldijk 2009, p. 168.

geconcludeerd worden dat de kwijtscheldingswinstvrijstelling formeel buiten de verliesverrekening staat.

Hoewel de verliesverrekening geen directe werking heeft voor de kwijtscheldingswinstvrijstelling, is een compensabel verlies ten tijde van de kwijtschelding relevant voor de bepaling van de vrijstelling. Aangezien de wetgever de verliesverrekeningsregeling door het invoeren van een temporiseringsmaatregel heeft aangepast, heeft de aanpassing ook gevolgen voor de kwijtscheldingswinstvrijstelling. De samenloop van de temporiseringsmaatregel met de kwijtscheldingswinstvrijstelling leidt ertoe dat, onder bepaalde omstandigheden, een Vpb-heffing plaatsvindt over de kwijtscheldingswinst.

Dit neveneffect van de temporiseringsmaatregel op de kwijtscheldingswinstvrijstelling kan het beste door middel van een cijfervoorbeeld verduidelijkt worden. Uitgangspunt hierbij is de situatie dat A BV (schuldenaar) over een bedrag aan compensabele verliezen van 4 miljoen euro beschikt. A BV heeft een schuld van 10 miljoen euro bij Leverancier BV die voor 7 miljoen euro wordt kwijtgescholden. De kwijtscheldingswinst bedraagt dus 7 miljoen euro. De kwijtscheldingswinstvrijstelling, gelijk aan het bedrag van de kwijtschelding minus de compensabele verliezen, bedraagt 3 miljoen euro. Hoe het belastbaar bedrag bepaald wordt is in de volgende schematische weergave getoond. Hierbij betreft situatie 1 de behandeling van de kwijtscheldingswinst voor het jaar 2020 waarin de temporiseringsmaatregel niet van toepassing is en situatie 2 het jaar 2022 waarin de temporiseringsmaatregel wel van toepassing is.

	Situatie 1	Situatie 2
Kwijtscheldingswinst:	€ 7.000.000	€ 7.000.000
Vrijstelling:	€ 3.000.000	€ 3.000.000
Belastbare winst:	€ 4.000.000	€ 4.000.000
Verliesverrekening:	€ 4.000.000	(€ 1.000.000 + 50%*€ 3.000.000 =) € 2.500.000
Belastbaar bedrag:	€ 0	€ 1.500.000

Zowel in de literatuur als in de parlementaire gang van zaken is de vraag gesteld of de kwijtscheldingswinstvrijstelling niet gefrustreerd wordt nu de temporiseringsmaatregel ertoe kan leiden dat een Vpb-schuld ontstaat na toepassing van de vrijstelling.¹⁴² In de MvA in de Eerste Kamer wordt ingegaan op de vraag van de NOB met betrekking tot het effect van de betreffende samenloop.

De wetgever¹⁴³ antwoordt hierop: *“Het kabinet ziet geen aanleiding om de werking van de voorgestelde maatregel te beperken naargelang de aard van de winst waarmee de verliezen worden verrekend. Verliezen die op grond van de voorgestelde maatregel niet in een jaar kunnen worden verrekend, gaan niet verloren maar kunnen in een volgend jaar worden verrekend. Dit draagt bij aan een meer geleidelijke verliesverrekening en daardoor stabielere belastingontvangsten.”*

De CDA-fractie van de Eerste Kamer attendeert de wetgever in het latere wetgevingsproces dat doel en strekking van de kwijtscheldingswinstvrijstelling mogelijk gefrustreerd wordt door de werking van de temporiseringsmaatregel.¹⁴⁴ Zonder hier expliciet op in te gaan stelt de wetgever dat een beperking

¹⁴² Bobeldijk 2009, p. 168; *Kamerstukken I 2020-2021*, 35572, F, p. 7-8.

¹⁴³ *Kamerstukken I 2020-2021*, 35572, F, p. 7-8.

¹⁴⁴ *Kamerstukken I 2020-2021*, 35572, H, p. 1-2.

van de temporiseringsmaatregel niet in lijn is met de doelstelling van de aanpassingen van de verliesverrekeningsregeling.¹⁴⁵

Dat een zorgvuldige afweging ontbreekt in de toelichting van de wetgever leidt ertoe dat de samenloop van beide bepalingen heeft geleid tot kritiek in de literatuur. Bobeldijk, Post, Van Oers en Tekstra concluderen allen dat doel en strekking van de kwijtscheldingswinstvrijstelling miskend wordt maar de wetgever het temporiseren van verliezen op dit moment kennelijk als een hoger belang ziet.¹⁴⁶

4.2.3 Toetsing van de samenloop met de kwijtscheldingswinstvrijstelling

De samenloop van de temporiseringsmaatregel met de kwijtscheldingswinstvrijstelling leidt ertoe dat, onder bepaalde omstandigheden, een Vpb-heffing plaatsvindt over de kwijtscheldingswinst. Aan de hand van de navolgende toetsingscriteria zal een oordeel gegeven worden over de kwaliteit van de wetgeving als gevolg van de samenloop tussen beide bepalingen.

1. Rechtmatigheid en verwerking rechtsbeginselen

Het doel van de kwijtscheldingswinstvrijstelling is om de voortzetting van de onderneming in geval van een financiële reorganisatie niet te belemmeren.¹⁴⁷ De samenloop met de temporiseringsmaatregel leidt ertoe dat op de rechtmatigheid kan worden afgedongen. Er kan mogelijk sprake zijn van strijdigheid met het EU-recht. Van Oers en Tekstra wijzen erop dat de samenloop tot een belemmering voor een WHOA-akkoord kan leiden.¹⁴⁸ Dit kan mogelijk in strijd zijn met de Herstructureringsrichtlijn. De strekking van de Herstructureringsrichtlijn is dat de lidstaten moeten faciliteren dat levensvatbare ondernemingen met financiële problemen voor (volledige) kwijtschelding van schulden in aanmerking komen. De acute belastingschuld die ontstaat door de samenloop zou als een ontoelaatbare belemmering gezien kunnen worden. Hoewel er geen directe strijd is met een bepaling uit de Herstructureringsrichtlijn blijkt uit de onderdelen 15 en 16 van de considerans dat obstakels voor een herstructurering van levensvatbare schuldenaren in financiële moeilijkheden moeten worden weggenomen. Er wordt door Van Oers en Tekstra gesteld dat de belastingheffing die optreedt door de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de kwijtscheldingswinstvrijstelling een mogelijke belemmering kan vormen.¹⁴⁹ Deze constatering leidt ertoe dat getwijfeld kan worden aan de rechtmatigheid van de betreffende samenloop. De samenloop met de temporiseringsmaatregel wordt vanuit het oogpunt van rechtmatigheid als negatief beschouwd.

Uit de parlementaire behandeling valt af te leiden dat de wetgever de werking van de algemene temporiseringsmaatregel als onderdeel van de verliesverrekening laat prevaleren boven de bijzondere regeling van de kwijtscheldingswinstvrijstelling.¹⁵⁰ Vanuit de gedachte van 'lex specialis derogat lex generalis', is de keuze van de wetgever opmerkelijk. Dit behelst immers dat de bijzondere regeling prevaleert boven de algemene regeling. De temporiseringsmaatregel kan hierbij als algemene regeling en de kwijtscheldingswinstvrijstelling als bijzondere regeling gezien worden. De wetgever meent desondanks dat de algemene regeling van hoger belang is dan de bijzondere regeling. Een duidelijke en evenwichtige afweging ontbreekt hierbij.¹⁵¹ Aangezien er geen recht wordt gedaan aan de gedachte

¹⁴⁵ *Kamerstukken I 2020-2021, 35572, I, p. 1.*

¹⁴⁶ Van Oers en Tekstra, *Tvl 2022/4*, par. 7; Bobeldijk, *WFR 2021/16*; Post, *Cursus Belastingrecht*, Vpb. 4.0.0.A.a2.II.

¹⁴⁷ De Vries, *WFR 2002/1741*.

¹⁴⁸ Van Oers en Tekstra, *Tvl 2022/4*, par. 4.6.

¹⁴⁹ Van Oers en Tekstra, *Tvl 2022/4*, par. 4.6.

¹⁵⁰ *Kamerstukken I 2020-2021, 35572, F, p. 7-8.*

¹⁵¹ Van Oers en Tekstra, *Tvl 2022/4*, par. 4.5.

van 'lex specialis derogat lex generalis', kan worden gesteld dat de samenloop afbreuk doet aan de verwerking van rechtsbeginselen. Dit wordt als een overtuigend negatief samenloopeffect gekenmerkt.

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De samenloop van de temporiseringsmaatregel met de kwijtscheldingswinstvrijstelling leidt tot een verstoring van doel en strekking van de kwijtscheldingswinstvrijstelling. Doel en strekking van de bepaling is de voortzetting van de onderneming in geval van een financiële reorganisatie niet te belemmeren.¹⁵² Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit niet direct valt af te leiden uit de parlementaire geschiedenis maar in de literatuur algemeen wordt aangenomen. Desondanks blijkt uit de parlementaire behandeling van de nieuwe verliesverrekeningsregels dat een zorgvuldige afweging met betrekking tot doel en strekking van de samenlopende bepalingen, ondanks vragen hierover, ontbreekt. Nu de temporiseringsmaatregel bij toepassing van de kwijtscheldingswinstvrijstelling tot belastingheffing kan leiden, leidt de samenloop ertoe dat de doeltreffendheid van de kwijtscheldingswinstvrijstelling wordt aangetast. Een mogelijke samenloopregeling zou dit kunnen voorkomen. Mijns inziens hoeft een dergelijke bepaling geen afbreuk te doen aan de doeltreffendheid van de temporiseringsmaatregel. Een van de doelstellingen van de temporiseringsmaatregel is immers te voorkomen dat winstgevende bedrijven jaren achtereen geen belasting betalen.¹⁵³ De kwijtscheldingswinstvrijstelling ziet daarentegen op ondernemingen die in financieel zwaar weer verkeren en hierin door schuldeisers tegemoet getreden worden.¹⁵⁴ Een mogelijke samenloopregeling had frustratie van de kwijtscheldingswinstvrijstelling kunnen voorkomen zonder dat dit afdoet aan de doeltreffendheid van de temporiseringsmaatregel. Vanuit het oogpunt van doeltreffendheid wordt de samenloop als overtuigend negatief gekwalificeerd.

De doelmatigheid van de bepaling wordt mijns inziens niet gefrustreerd. De wetgever geeft expliciet aan geen samenloopregeling op te willen nemen aangezien dit niet in lijn met doel en strekking van de nieuwe verliesverrekeningsregeling is. Het gebrek aan een dergelijke samenloop brengt niet met zich mee dat de wetgeving totodeloze inefficiëntie leidt. Wel dient opgemerkt te worden dat de betreffende samenloop onduidelijkheid met zich meebrengt. De acute belastingheffing die optreedt bij een kwijtscheldingswinst is het gevolg van het feit dat de doelstelling van de temporiseringsmaatregel als 'lex generalis' prevaleert boven die van de kwijtscheldingswinstvrijstelling als 'lex specialis'. Belastingplichtigen zullen naar alle waarschijnlijkheid op andere manieren proberen het potentiële nadeel van een belastingschuld te minimaliseren.¹⁵⁵ Vanuit doelmatigheidsoogpunt kent de samenloop dan ook een negatief effect.

3. Evenredigheid

De wetgever acht het niet wenselijk een samenloopregeling te treffen tussen de temporiseringsmaatregel en de kwijtscheldingswinstvrijstelling aangezien dit, aldus de wetgever, niet in lijn is met doel en strekking van de temporiseringsmaatregel.¹⁵⁶ De maatschappelijke onaanvaardbaarheid dat belastingheffing optreedt wanneer schuldeisers schulden aan een vennootschap in financiële moeilijkheden kwijtschelden, lijkt de wetgever niet mee te nemen in zijn afweging om geen samenloopbepaling op te nemen. Naar mijn mening leidt dit ertoe dat er sprake is van een overkill. Uit het voorbeeld in paragraaf 2.2.2 blijkt dat acute belastingheffing kan optreden als

¹⁵² De Vries, *WFR* 2002/1741.

¹⁵³ *Kamerstukken II* 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.

¹⁵⁴ Bobeldijk 2009, p. 168.

¹⁵⁵ Zie voor de verschillende mogelijkheden Van Oers en Tekstra, *TvI* 2022/4, par. 6.

¹⁵⁶ *Kamerstukken I* 2020-2021, 35572, F, p. 7-8; *Kamerstukken I* 2020-2021, 35572, I, p. 1.

gevolg van de samenloop tussen beide bepalingen. Mijns inziens kan dit effect als een onevenredig zwaar nadeel beschouwd worden. Belastingplichtigen die in beginsel niet winstgevend zijn kunnen getroffen worden door de nadelige uitwerking van de betreffende samenloop. Aangezien het de wetgever met het oog op de ratio van de temporiseringsmaatregel en de kwijtscheldingswinstregeling mijns inziens vrij staat een samenloopregeling op te nemen is belastingheffing als gevolg van de samenloop onevenredig. Er is dan ook geen sprake van proportionaliteit. De samenloop wordt vanuit het oogpunt van onderlinge afstemming aangemerkt als overtuigend negatief.

4. Onderlinge afstemming

De kwijtscheldingswinstvrijstelling en de verliesverrekeningsregeling zijn regels die verschillende onderwerpen omvatten maar waarvan de effecten sterk op elkaar inwerken.¹⁵⁷ In dergelijke gevallen is onderlinge afstemming van essentieel belang om inconsistenties en onnodige fricties te voorkomen. De samenloop leidt tot frustratie van doel en strekking van de kwijtscheldingswinstvrijstelling. Desondanks is de wetgever van mening dat een samenloopregeling niet in lijn is met de doelstelling die ten grondslag ligt aan de temporiseringsmaatregel. De bewuste keuze de doelstelling van de verliesverrekeningsregeling te laten prevaleren zonder een tegemoetkoming ten opzichte van de kwijtscheldingswinstvrijstelling op te nemen leidt er mijns inziens toe dat er geen sprake is van onderlinge afstemming. De temporiseringsmaatregel kent haar bestaansrecht immers uit het feit dat winstgevende bedrijven jaren achtereen geen belasting betalen door de mogelijkheid verliezen te verrekenen. Dat nu juist (veelal) verliesgevende bedrijven getroffen worden door de beperkende temporiseringsmaatregel toont dat er geen sprake is van onderlinge afstemming. De onderlinge afstemming wordt dan ook als overtuigend negatief beoordeeld.

4.3 De compenserende heffingstoets van artikel 10a

4.3.1 De ratio

In het verleden werden renteconstructies bestreden met het door de HR ontwikkelde leerstuk van *fraus legis*. De jurisprudentie met betrekking tot *fraus legis* en rentestructuren wordt de winstdrainage jurisprudentie genoemd. Naar aanleiding van de arresten van de HR inzake renteaftrek van augustus en september 1995 is artikel 10a Wet VPB 1969 ingevoerd.¹⁵⁸ De wetgever was van mening dat de winstdrainagejurisprudentie in het kader van duidelijkheid en rechtszekerheid, gecodificeerd diende te worden.¹⁵⁹ Daarnaast konden door middel van de codificatie wijzigingen aangebracht worden ten opzichte van de jurisprudentie. Dit om aantasting van de Nederlandse grondslag te voorkomen. In de daaropvolgende jaren is de bepaling gewijzigd en uitgebreid.

De wetgever heeft daarbij de keuze gemaakt om gebruik te maken van open normen zoals het begrip ‘samenwerkende groep’ met het doel om de materiële werkelijkheid te kunnen laten prevaleren boven de formele werkelijkheid doch ten koste van de duidelijkheid.¹⁶⁰ De antimisbruikbepaling is dan ook vooral opgenomen om grondslaguitholling te voorkomen en onwenselijke financieringsstructuren tegen te gaan.¹⁶¹

¹⁵⁷ *Kamerstukken II 1990/91*, 22 008, nrs. 1 en 2, p. 29.

¹⁵⁸ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 696, nr. 3, p. 14-15.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 696, nr. 3, p. 14-15.

¹⁶⁰ HR 8 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1350 (*Telecomarrest*), BNB 2016/197 c*, m.nt. O.C.R. Marres; 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:640 (*Credit-Suisse*), BNB 2017/156 c*, m.nt. O.C.R. Marres.

¹⁶¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35572, nr. 17, p. 55-57.

4.3.2 De samenloop met de verliesverrekeningstemporisering

De winstdrainage wetgeving van artikel 10a Wet VPB 1969 leidt tot een aftrekbeperking indien er sprake is van een 'besmette' rechtshandeling. De bepaling leidt vooral tot beperkingen bij gekunstelde belastingbesparende constructies. Belastingplichtigen hebben bij toepassing van artikel 10a Wet VPB 1969 de mogelijkheid om van een tegenbewijsregeling gebruik te maken. De aftrekbeperking is niet van toepassing indien kan worden aangetoond dat voldaan wordt aan de dubbele zakelijkheids- of de compenserende heffingstoets.¹⁶²

De aanwezigheid van een compenserende heffing wordt niet alleen beoordeeld naar het wettelijke systeem in het buitenland, er wordt ook gekeken naar het statutaire tarief. Indien belastingheffing voorkomen kan worden door verliesverrekening, leidt dit ertoe dat niet langer sprake is van een compenserende heffing.¹⁶³ De belastingplichtige is bij toepassing van de tegenbewijsmogelijkheid dan ook verplicht aan te tonen dat geen gebruik kan worden gemaakt van dergelijke aanspraken.¹⁶⁴

Bij de parlementaire behandeling van de temporiseringsmaatregel in de Eerste Kamer is ook de samenloop met de compenserende heffingstoets ter sprake gekomen, waarbij de vraag werd gesteld of er voldaan kan worden aan de compenserende heffingstoets op het moment dat de temporiseringsmaatregel van toepassing is.¹⁶⁵ Indien dit niet mogelijk is kan de bepaling tot een onredelijke uitkomst leiden. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie waarbij een belastingplichtige verliezen verrekent maar de temporiseringmaatregel ertoe leidt dat er sprake is van een statutaire heffing van ten minste 10% over de rente. Ondanks dat er sprake is van een gedeeltelijk compenserende heffing zal artikel 10a lid 1 Wet VPB 1969 in dat geval van toepassing zijn en zullen renten in aftrek beperkt worden door de deelttoets van artikel 10a lid 3 onderdeel b of c Wet VPB 1969. De wetgever geeft bij de parlementaire behandeling aan dat met het oog op een proportionele toepassing van de compenserende heffingstoets in relatie tot de temporiseringsmaatregel, een uitzondering op dit uitgangspunt in het beleidsbesluit zal worden opgenomen.¹⁶⁶ Het beleidsbesluit is aangepast en per 1 maart 2022 in werking getreden.¹⁶⁷ De wetgever merkt hierbij op dat het voldoen aan de compenserende heffingstoets afhankelijk is van de feiten en omstandigheden van het geval.

Uit de literatuur valt af te leiden dat een samenloop tussen een verliesverrekeningstemporiseringsmaatregel en de compenserende heffingstoets niet nieuw is. Van Strien gaat in 2006 al in op de vraag hoe er dient te worden omgegaan met partiële verliesverrekening voor de compenserende heffingstoets.¹⁶⁸ Hij is hierbij van mening dat een pro-rata benadering toegepast dient te worden. Uit het toen geldende besluit valt af te leiden dat de SvF deze zienswijze deelde. De SvF gaf aan vanuit redelijkheidsoverwegingen bereid te zijn in dergelijke gevallen de rente aftrek te accepteren tot het bedrag waarover effectief belasting wordt geheven.¹⁶⁹

¹⁶² Artikel 10a lid 3 Wet VPB 1969.

¹⁶³ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 696, nr. 3, p. 16.

¹⁶⁴ Artikel 10a lid 3 Wet VPB 1969.

¹⁶⁵ *Kamerstukken I 2020/21*, 35 572, nr. F, p. 8.

¹⁶⁶ *Kamerstukken I 2020/21*, 35 572, nr. F, p. 8.

¹⁶⁷ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 25 maart 2013, nr. BLKB2013/110M gewijzigd bij besluit van 10 februari 2022, nr. 2022-1669 (Stcrt. 2022, 5018), paragraaf 4.3.1.

¹⁶⁸ Van Strien, 2006/6.5.3.3.

¹⁶⁹ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 8 april 2004, nr. CPP2004/545M (V-N 2004/21.13), vraag 2; Daarna vervangen door Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 23 december 2005, nr. CPP 2005/2662M (Stcrt. 2006.9), paragraaf 1.6.

Dit standpunt was dan ook al opgenomen in het reeds geldende besluit waarbij werd gesteld dat er sprake diende te zijn van gedeeltelijk effectieve onderworpenheid.¹⁷⁰ Naar aanleiding van de parlementaire behandeling achtte de wetgever het blijkbaar noodzakelijk de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de tegenbewijsregeling van artikel 10a lid 3 aan te vullen en te verduidelijken door middel van een voorbeeld.¹⁷¹

Er kan geconcludeerd worden dat het beleid op het punt dat de temporiseringsmaatregel en de compenserende heffingstoets samenkomen inhoudelijk niet is aangepast. De wetgever stelt dat het algemene uitgangspunt is dat er in beginsel niet wordt voldaan aan de compenserende heffingstoets wanneer er sprake is van de aanwezigheid van verliezen, ongeacht of deze verliezen worden beperkt door de temporiseringsmaatregel.¹⁷² Op grond van de proportionele toepassing en om onredelijke uitkomsten te voorkomen heeft de SvF een goedkeuring in het besluit opgenomen.¹⁷³ Deze aanpassing in het besluit is mijns inziens slechts een bevestiging dat de bestaande goedkeuring ook van toepassing is op de temporiseringsmaatregel van artikel 20 Wet VPB 1969.¹⁷⁴ Belastingplichtigen hebben jaarlijks de mogelijkheid aan te tonen dat er belasting is geheven over het door de temporisering van verliesverrekening uitgesloten deel van de rentebaten. Indien dit aangetoond kan worden is de betaalde rente toch nog voor een deel aftrekbaar voor belastingplichtigen.

4.3.3 Toetsing van de samenloop met de compenserende heffingstoets van artikel 10a

Aan de hand van het toetsingskader zal de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de compenserende heffingstoets van artikel 10a Wet VPB 1969 beoordeeld worden.

1. Rechtmatigheid en verwerkelijking rechtsbeginselen

De samenloop van de temporiseringsmaatregel en de tegenbewijsregeling van artikel 10a Wet VPB 1969 leidt niet tot onrechtmatigheid van wetgeving. De door de wetgever in het besluit opgenomen uitzondering op het uitgangspunt dat de mogelijkheid tot verliesverrekening een compenserende heffing uitsluit, leidt ertoe dat op deze rechtmatigheid niet afgedongen kan worden. Op deze wijze wordt immers voorkomen dat er, ondanks dat er sprake is van een statutair compenserende heffing, niet voldaan wordt aan de tegenbewijsregeling door de aanwezigheid van de mogelijkheid tot verliesverrekening. Dit is in lijn met het EU-recht. EU-lidstaten hebben de mogelijkheid de verkeersvrijheden te beperken voor zover zij daarmee gericht volstrekt kunstmatige constructies bestrijden die geen verband houden met de economische realiteit en bedoeld zijn om belasting te ontwijken.¹⁷⁵ Wel dient de belastingplichtige de mogelijkheid te krijgen tegenbewijs te leveren om aan te tonen dat de constructie commerciële redenen kent.¹⁷⁶ Een kostenaftrekbeperking op basis van artikel 10a Wet VPB 1969 zou dan ook onrechtmatig zijn op het moment dat er sprake is van een compenserende heffing, maar er vanwege de aanwezigheid van verrekenbare verliezen niet voldaan

¹⁷⁰ Besluit van 25 maart 2013, nr. BLKB2013/110M (Stcrt. 2013/8768), paragraaf 4.3.1.

¹⁷¹ *Kamerstukken I 2020-2021*, 35 572, nr. F, p. 8.

¹⁷² *Kamerstukken I 2020-2021*, 35 572, nr. F, p. 8.

¹⁷³ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 25 maart 2013, nr. BLKB2013/110M (Stcrt. 2013/8768), paragraaf 4.3.1.

¹⁷⁴ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 8 april 2004, nr. CPP2004/545M (V-N 2004/21.13), vraag 2; daarna vervangen door Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 23 december 2005, nr. CPP 2005/2662M (Stcrt. 2006/9), paragraaf 1.6.

¹⁷⁵ Hof van Justitie (EU) 12 september 2006, zaak C-196/04, ECLI:EU:C:2006:544 (Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas), BNB 2007/54, m.nt. P.J. Wattel.

¹⁷⁶ Hof van Justitie (EU) 12 september 2006, zaak C-196/04, ECLI:EU:C:2006:544 (Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas), BNB 2007/54, m.nt. P.J. Wattel.

kan worden aan de compenserende heffingstoets. De samenloop van beide bepalingen wordt vanuit het oogpunt van rechtmatigheid dan ook als overtuigend positief beschouwd.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat de bepaling recht doet aan de verwerkelijking van rechtsbeginselen. De goedkeuring die in het besluit is opgenomen zorgt voor consistentie en duidelijkheid in de uitwerking van de samenloop. Belastingplichtigen zijn dan ook in staat de gevolgen van hun handelingen te overzien. De samenloop wordt vanuit het oogpunt van de verwerkelijking van rechtsbeginselen als positief beschouwd.

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De mogelijkheid dat er afgeweken wordt van het uitgangspunt dat er geen sprake is van een compenserende heffing op het moment dat er verrekenbare verliezen aanwezig zijn bij partiële verliesverrekening is in lijn met de doelstellingen van de wetgever.¹⁷⁷ De tegenbewijsregeling is immers opgenomen om belastingplichtigen de mogelijkheid te bieden aan te tonen dat de gebruikte constructies niet vanuit louter fiscaal oogpunt kunstmatig zijn opgezet. Indien er statutair sprake is van een compenserende heffing dient dan ook voldaan te zijn aan de tegenbewijsregeling. De samenloop van de temporiseringsmaatregel met de compenserende heffingstoets van artikel 10a Wet VPB 1969 leidt door de uitzondering in het besluit niet tot afbreuk aan de doeltreffendheid van de bepalingen. De samenloop wordt vanuit het oogpunt van doeltreffendheid als positief beschouwd.

De samenloop van de temporiseringsmaatregel met artikel 10a lid 3 onderdeel b Wet VPB 1969 leidt tot verdere complexiteit in de bepaling van artikel 10a Wet VPB 1969. In de compenserende heffingstoets is opgenomen dat er sprake dient te zijn van een belastingheffing die naar Nederlandse maatstaven redelijk is en dat er geen sprake dient te zijn van verrekening van verliezen of andersoortige aanspraken. Nu de temporiseringsmaatregel ertoe leidt dat belastingheffing optreedt bij het verrekenen van verliezen van meer dan 1 miljoen euro kan men zich afvragen of de zinsnede 'en dat er geen sprake is van verrekening van verliezen' nog toevoegde waarde heeft voor artikel 10a lid 3 onderdeel b Wet VPB 1969. De aanwezigheid van verliezen sluit mogelijke belastingheffing immers niet direct meer uit. Opgemerkt dient te worden dat niet alle belastingplichtigen, die wensen aan te tonen aan de compenserende heffingstoets te voldoen, te maken zullen hebben met de temporiseringsmaatregel. Dat de SvF de goedkeuring heeft opgenomen in een besluit kan dan ook als de juiste wijze gezien worden om in de samenloop te voorzien. Dit leidt er dan ook toe dat de samenloop vanuit het oogpunt van doelmatigheid als positief beoordeeld wordt.

3. Evenredigheid

De noodzaak voor het invoeren van een temporiseringsmaatregel kan gevonden worden in het feit dat ondernemingen jaren achtereen winstgevende activiteiten in Nederland ontplooiën maar door gebruik te maken van verliesverrekening geen belasting hierover betalen.¹⁷⁸ Door de opzet van artikel 10a lid 3 onderdeel b Wet VPB 1969 dient rekening gehouden te worden met verrekenbare verliezen als onderdeel van de compenserende heffingstoets. De wijze waarop de wetgever de samenloop van beide bepalingen in het beleidsbesluit heeft opgenomen, ligt in lijn met doel en strekking van beide bepalingen en leidt niet tot onredelijke lasten voor belanghebbenden die door de bepaling getroffen worden. Er is dan ook geen sprake van afbreuk aan de evenredigheid als gevolg van de samenloop. De samenloop wordt vanuit het oogpunt van evenredigheid als positief beschouwd.

4. Onderlinge afstemming

¹⁷⁷ *Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.*

¹⁷⁸ *Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.*

Indien er geen sprake was geweest van onderlinge afstemming tussen de tegenbewijsregeling van artikel 10a Wet VPB 1969 en de temporiseringsmaatregel, had dit tot gevolg gehad dat er onnodige frictie zou ontstaan in de Wet VPB 1969. Beide bepalingen bevatten immers verschillende onderwerpen maar kennen in de tegenbewijsregeling van de winstdrainagewetgeving een samenloop. In dat geval had de mogelijkheid tot verliesverrekening ertoe geleid dat er niet voldaan kan worden aan een, naar Nederlandse maatstaven redelijke heffing, ondanks dat verrekening van dergelijke verliezen in bepaalde situaties wel degelijk tot belastingheffing leidt. De keuze van de wetgever de samenloop van beide bepalingen te voorzien in het beleidsbesluit leidt ertoe dat er sprake is van onderlinge afstemming. Vanuit het oogpunt van onderlinge afstemming wordt de samenloop dan ook als overtuigend positief beschouwd.

4.4 De geruisloze terugkeer uit BV of NV

4.4.1 De ratio

In artikel 14c Wet VPB 1969 is een faciliteit opgenomen die de geruisloze terugkeer uit de BV of NV mogelijk maakt. Onder bepaalde voorwaarden kan op grond van deze regeling een onderneming die door middel van een BV of NV wordt gedreven, geruisloos of met een beperkte fiscale afrekening, worden omgezet in een onderneming die rechtstreeks voor rekening van de vroegere aandeelhouders natuurlijke personen komt. De geruisloze terugkeer leidt ertoe dat een Vpb- en AB-claim omgezet worden in een winst-uit-onderneming-claim voor de Wet IB 2001.

Bij de totstandkoming van de bepaling merkt de wetgever op dat het mogelijk is een onderneming die gedreven wordt door een natuurlijke persoon, geruisloos om te zetten in een onderneming die door middel van een BV of NV wordt gedreven, waarbij de geruisloze terugkeerfaciliteit dient te worden gezien als een tegenhanger van deze bepaling.¹⁷⁹ Doel en strekking van de terugkeerfaciliteit is mijns inziens dan ook overeenkomstig de omzettingsregeling van artikel 3.65 Wet IB 2001 en kan gevonden worden in het niet in de weg willen staan van ondernemers bij de wenselijkheid hun ondernemingsvorm te wijzigen. De faciliteit lijkt hiermee dan ook zijn grond te vinden in het belang van fiscale neutraliteit.¹⁸⁰ Ondernemers dienen niet door fiscale wetgeving 'geforceerd' te worden hun onderneming in een niet langer wenselijke rechtsvorm te drijven. Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat de regeling als ingewikkeld wordt beschouwd en dat dit ertoe leidt dat de regeling in de praktijk weinig toegepast wordt.¹⁸¹

4.4.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering

Als uitgangspunt worden vermogensbestanddelen tegen fiscale boekwaarden doorgeschoven bij toepassing van de geruisloze terugkeerfaciliteit. In artikel 14c lid 2 onderdeel b Wet VPB 1969 is opgenomen dat, indien een belastingplichtige aanspraak kan maken op voorwaartse verrekening van verliezen, de in lid 1 bedoelde winst slechts buiten aanmerking blijft voor zover deze uitgaat boven de beschikbare compensabele verliezen. Dit leidt ertoe dat de winst als gevolg van de ontbinding in aanmerking genomen dient te worden tot het bedrag aan compensabele verliezen dat nog openstaat. De verplichting tot winstneming is verklaarbaar. De faciliteit is tenslotte opgenomen om de belemmerende gevolgen van belastingheffing op rechtsvormwijzigingen te voorkomen. Op het

¹⁷⁹ *Kamerstukken II 1999/00, 27209, nr. 3, p. 9.*

¹⁸⁰ Pieterse & IJsselmuiden, 2019/1.3.

¹⁸¹ Pieterse & IJsselmuiden, 2019/1.3.

moment dat verliezen verrekend kunnen worden leidt winstneming tot die hoogte niet tot een belastingheffing. Tot aan dit bedrag is er dan ook geen sprake van een fiscale belemmering.

Indien het bedrag aan goodwill, stille en fiscale reserves niet hoog genoeg is om de compensabele verliezen tegen af te zetten, kan het resterende bedrag aan compensabele verliezen doorgeschoven worden naar de voortzettende aandeelhouder(s).¹⁸² Dit bedrag wordt aangemerkt als het ondernemingsverlies.¹⁸³ Door het tariefverschil tussen de Wet VPB 1969 en de Wet IB 2001 dienen de verliezen herrekend te worden.¹⁸⁴ Het doorschuiven van verliezen vormt een uitzondering op de hoofdregel dat bij ontbinding of liquidatie verliezen voor de Wet VPB 1969 verloren gaan. Het uitgangspunt is immers dat verliezen subject gebonden zijn.¹⁸⁵

De temporiseringsmaatregel die vanaf 1 januari 2022 van toepassing is voor de verliesverrekeningsregeling is ook van toepassing voor artikel 14c Wet VPB 1969. De verplichte winstneming tot het bedrag aan compensabele verliezen voor toepassing van de geruisloze terugkeer uit de BV of NV, leidt onder de huidige verliesverrekeningsregels in bepaalde gevallen tot belastingheffing. Het totaalbedrag aan voorwaarts verrekenbare verliezen dat buiten aanmerking blijft voor de faciliteit, is na invoering van de temporiseringsmaatregel immers niet langer gelijk aan het bedrag aan compensabele verliezen dat verrekend mag worden op het moment dat dit meer dan 1 miljoen euro bedraagt.¹⁸⁶ Verliesverrekening vindt in dergelijke gevallen slechts plaats tot een bedrag van 1 miljoen euro vermeerderd met 50% van de belastbare winst van dat jaar nadat die winst is verminderd met 1 miljoen euro. Er is dan ook niet langer sprake van een geruisloze terugkeer.

In de parlementaire behandeling is ingegaan op de vraag van de NOB of een samenloopbepaling opgenomen zal worden om de hierboven beschreven situatie te voorkomen. De wetgever ziet geen reden om hier een regeling voor te treffen aangezien het niet verrekenbare verlies na ontbinding op grond van artikel 14c lid 3 Wet VPB 1969 kan worden doorgeschoven naar de voortzettende aandeelhouders. De wetgever is van mening dat de belastingheffing die ontstaat door de samenloop van beide bepalingen past bij de doelstelling van de temporiseringsmaatregel om te komen tot een meer geleidelijke verliesneming en stabielere belastbare bedragen.¹⁸⁷

Deze redenering is naar mijn mening opmerkelijk. Dat de belastingheffing die door de samenloop optreedt past bij de doelstelling van de temporiseringsmaatregel doet niet af aan het feit dat deze haaks op doel en strekking van artikel 14c Wet VPB 1969 staat. De realisatie van boekwinsten bij omzetting van de BV of NV naar een eenmanszaak of samenwerkingsverband is slechts een formele kwestie. Er komen dan ook geen liquide middelen beschikbaar die gebruikt kunnen worden om de verschuldigde belastingheffing te voldoen. Post en Elsweier concluderen dan ook dat de temporiseringsmaatregel de bepaling van artikel 14c Wet VPB 1969 frustreert.¹⁸⁸ Bresser stelt hiermee in lijn dat de temporisering van de verliesverrekening wel degelijk leidt tot een fiscale belemmering.¹⁸⁹

De wetgever rechtvaardigt de belastingheffing die optreedt met het feit dat het niet verrekenbare verlies kan worden doorgeschoven naar de voortzettende aandeelhouders. Wel dient hierbij

¹⁸² Artikel 14c lid 3 Wet VPB 1969.

¹⁸³ Artikel 3.148 lid 2 Wet IB 2001.

¹⁸⁴ Een Vpb-verlies wordt met een factor van 15/42 vermenigvuldigd om aangemerkt te kunnen worden als een ondernemingsverlies voor de Wet IB 2001.

¹⁸⁵ Pieterse & Jsselmuiden, 2019/2.4.4.1.

¹⁸⁶ Artikel 20 lid 2 Wet VPB 1969.

¹⁸⁷ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, F, p. 9.

¹⁸⁸ Post en Elsweier, *WFR 2020/193*, par. 4.4.

¹⁸⁹ Bressers, Commentaar op artikel 14c Wet VPB 1969, par. 5.1, NDFR.

opgemerkt te worden dat beleggingsverliezen niet mogen worden doorgeschoven en dat de beperkte verliesverrekeningstermijn uit de Wet IB 2001 kan leiden tot verliesverdamping.¹⁹⁰

4.4.3 Toetsing van de samenloop met de geruisloze terugkeer uit BV of NV

Aan de hand van het toetsingskader zal de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de geruisloze terugkeerfaciliteit beoordeeld worden.

1. Rechtmatigheid en verwerking rechtsbeginselen

Dat de samenloop met de temporiseringsmaatregel leidt tot belastingheffing wanneer een in een rechtspersoonlijkheid gedreven onderneming wordt omgezet in een onderneming die rechtstreeks voor rekening van de aandeelhouders/natuurlijke personen komt, heeft niet tot gevolg dat kan worden afgedaan aan de rechtmatigheid van de wetgeving. Uitgangspunt is immers dat belastingheffing optreedt bij omzetting en dat overgebleven verrekenbare verliezen door hun subject-gebondenheid dienen te verdampen. Dat de wetgever een rechtvaardigingsgrond aanwezig acht om hiervan af te zien leidt er niet toe dat belastingheffing en verliesverdamping die zich onder bepaalde omstandigheden voordoet onrechtmatig is doordat geen recht wordt aangedaan aan het EU-recht, de Grondwet en de algemene rechtsbeginselen. De samenloop met de temporiseringsmaatregel is door de wetgever verduidelijkt. Er wordt dan ook geconcludeerd worden dat samenloop vanuit het oogpunt van rechtmatigheid als positief te beschouwen is.

Wel kan worden opgemerkt dat de samenloop wellicht leidt tot inbreuk op de rechtsvormneutraliteit. De samenloop kan immers leiden tot belastingheffing, dat als obstakel kan worden gezien om de rechtsvorm waarin de onderneming wordt gedreven te wijzigen. De samenloop doet dan ook afbreuk aan de verwerking van rechtsbeginselen, namelijk de frustratie van de rechtsvormneutraliteit. Dit samenloopeffect wordt als overtuigend negatief beschouwd.

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Bij de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer van de temporiseringsmaatregel is door de wetgever expliciet gesteld dat het niet voorzien in de samenloop van de geruisloze terugkeerfaciliteit met de temporiseringsmaatregel bij de doelstelling van de temporiseringsmaatregel past.¹⁹¹ De duidelijkheid en toegankelijkheid van de bepaling worden dan ook niet gefrustreerd. Wel kan geconcludeerd worden dat de belastingheffing die door de samenloop optreedt, de doeltreffendheid van de geruisloze terugkeerfaciliteit beperkt. De samenloop en de mogelijke belastingheffing die hieruit voortvloeit kan immers als een obstakel worden gezien voor ondernemers om een dergelijke rechtsvormwijziging door te voeren. Dit obstakel doet af aan de beoogde rechtsvormneutraliteit van de wetgever met de geruisloze terugkeerfaciliteit. De ratio van de geruisloze terugkeerfaciliteit wordt, onder bepaalde omstandigheden, dan ook gefrustreerd. Ook leidt de samenloop met de temporiseringsmaatregel ertoe dat de doeltreffendheid van de bepaling beperkt wordt. De samenloop wordt vanuit het oogpunt van doeltreffendheid dan ook als overtuigend negatief aangemerkt.

Ook kan worden gesteld dat de samenloop van beide bepalingen leidt tot verdere complexiteit van de faciliteit, welke de eenvoud van de wetgeving niet ten goede komt. De faciliteit werd immers in het verleden al weinig in de praktijk toegepast vanwege haar complexe karakter.¹⁹² Opgemerkt dient te

¹⁹⁰ Wel kunnen beleggingsverliezen met voorrang verrekend worden in het kader van de geruisloze terugkeer aldus het besluit van 27 december 2005, nr. CPP2005/2573M, NTFR 2006/83, onderdeel E.5.

¹⁹¹ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, F, p. 9.

¹⁹² Pieterse & IJsselmuiden, 2019/1.3.

worden dat toepassing van de geruisloze terugkeerfaciliteit voor een belastingplichtige mogelijk is wanneer zij de keuze maakt haar onderneming niet langer door middel van een rechtspersoon maar deze rechtstreeks voor rekening van de vroegere aandeelhouders/natuurlijke personen te drijven. De ondernemer is vrij in deze keuze. Aangezien de ondernemer vrij is in deze keuze kan naar mijn mening niet worden gesteld dat er een wanverhouding kan ontstaan tussen de baten en lasten die uit de werking van de wet kunnen voortvloeien. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid wordt de samenloop met de temporiseringsmaatregel dan ook als neutraal beschouwd.

3. Evenredigheid

De wetgever achtte het noodzakelijk een faciliteit in de Wet VPB 1969 op te nemen om geruisloos een met rechtspersoonlijkheid gedreven onderneming om te kunnen zetten in een onderneming die rechtstreeks voor rekening van de aandeelhouders/natuurlijke personen komt.¹⁹³ Samenloop met de temporiseringsmaatregel leidt ertoe dat in bepaalde situaties belastingheffing kan optreden. Ondanks dat de overheid de verplichting heeft ervoor te zorgen dat zich voor bepaalde groepen belanghebbenden geen onevenredig zwaar nadeel als gevolg van overheidsoptreden voordoet, kan niet worden gesteld dat het niet voorzien in een samenloop tussen beide bepalingen disproportioneel is. De belastingplichtige dient immers zelf de afweging te maken of het wenselijk is zijn onderneming voort te zetten door middel van een BV of NV. Er kan dan ook niet worden gesproken van een overkill als gevolg van de samenloop. De samenloop tussen beide bepalingen wordt daarom vanuit het oogpunt van evenredigheid als neutraal beschouwd.

4. Onderlinge afstemming

Bij de samenloop van de geruisloze terugkeerfaciliteit en de temporiseringsmaatregel kan geconcludeerd worden dat er sprake is van regels die verschillende onderwerpen omvatten maar waarvan de effecten sterk op elkaar inwerken. De keuze van de wetgever geen samenloopregeling op te nemen aangezien dit niet in lijn is met de doelstelling van de temporiseringsmaatregel, leidt tot frictie met de ratio van de geruisloze terugkeerfaciliteit door de acute belastingheffing die zich onder bepaalde omstandigheden bij toepassing van de faciliteit voordoet. Het faciliteren van een geruisloze terugkeer is onder bepaalde omstandigheden immers niet langer mogelijk. Vanuit de gedachte dat het de vrije keuze van een ondernemer is om zijn onderneming niet langer door middel van een rechtspersoon maar deze rechtstreeks voor rekening van de vroegere aandeelhouders/natuurlijke personen te drijven, staat het de wetgever ook vrij om in de samenloop met de temporiseringsmaatregel te voorzien dan wel niet te voorzien. Vanuit dit oogpunt wordt de onderlinge afstemming van de samenloop dan ook als neutraal beschouwd.

4.5 Voorvoegingsverliezen van fiscale eenheidsmaatschappijen

4.5.1 De ratio

Afdeling 2.9 van de Wet VPB 1969 biedt belastingplichtigen de mogelijkheid een fiscale eenheid te vormen. Het fiscale eenheidsregime leidt ertoe dat de werkzaamheden en het vermogen van dochtermaatschappijen gezien dienen te worden als onderdeel van de moedermaatschappij. Dochtermaatschappijen die zijn opgenomen in de fiscale eenheid blijven wel subjectief belastingplichtig. De maatschappijen die een fiscale eenheid vormen worden voor de bepaling van het

¹⁹³ Kamerstukken II 1999/00, 27209, nr. 3, p. 9.

heffingsobject, de verschuldigde belasting en de toepassing van regels ter voorkoming van dubbele belasting, als één belastingplichtige behandeld.¹⁹⁴

Na voeging in een fiscale eenheid is het mogelijk om verliezen die voor het voegingstijdstip door de maatschappijen zijn gerealiseerd te verrekenen. De regels, aan de hand waarvan verliesverrekening over het voegingstijdstip heen plaatsvindt, zijn opgenomen in artikel 15ae Wet VPB 1969 en afdeling 3 van hoofdstuk 2 BFE 2003. De wetgever heeft de bepalingen opgenomen om te voorkomen dat het fiscale eenheidsregime de mogelijkheden tot verticale verliesverrekening kan verruimen doordat verliezen, die voor voeging geleden zijn, door een maatschappij verrekend kunnen worden met winsten van andere maatschappijen uit de fiscale eenheid.¹⁹⁵ De gedetailleerde regels die dit moeten verhinderen zijn opgenomen om elke vorm van verticale verliesverrekening te beperken.

4.5.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering

Om het voorvoegingsverlies te kunnen verrekenen dient eerst bepaald te worden wat de winst is van de fiscale eenheid en wat de afzonderlijke resultaten zijn van de maatschappijen die onderdeel uitmaken van de fiscale eenheid aan de hand van de fictieve winstsplitsing. Winsten en verliezen dienen zoveel mogelijk toegerekend te worden aan de maatschappijen die niet over verliescompensatie mogelijkheden beschikken. Wanneer na de fictieve winstsplitsing, de hierbij behorende winsttoerekening en de horizontale verliesverrekening een winst of verlies toegerekend kan worden aan een maatschappij die over verliescompensatiemogelijkheden beschikt, mag deze winst of dit verlies over het voegingstijdstip heen worden verrekend.

Door de verwijzing naar de verliesverrekeningsregels van artikel 20 Wet VPB 1969 in artikel 15ae lid 1 Wet VPB 1969, is de temporiseringsmaatregel ook van toepassing bij het verrekenen van voorvoegingsverliezen binnen de fiscale eenheid. In de literatuur wordt geconstateerd dat deze doelmatigheidsdrempel op niveau van de fiscale eenheid een belangrijke afweging kan zijn voor maatschappijen om wel of niet een fiscale eenheid te vormen.¹⁹⁶ Er kan immers slechts één keer gebruik gemaakt worden van de doelmatigheidsdrempel in tegenstelling tot zelfstandige belastingplicht waarbij meervoudig van de doelmatigheidsdrempel gebruik kan worden gemaakt.¹⁹⁷

In de literatuur is opgemerkt dat het de keuzevrijheid van de belastingplichtige is om hierop in te springen en zo effectief mogelijk gebruik te maken van de doelmatigheidsdrempel.¹⁹⁸ Aangezien het fiscale eenheidsregime is opgenomen om belasting te besparen, lijken dergelijke handelingen lastig te bestrijden met *fraus legis*.¹⁹⁹ Door het optionele karakter van het fiscale eenheidsregime kan immers moeilijk gesteld worden dat doel en strekking van de wet wordt miskend.²⁰⁰

Tijdens de parlementaire behandeling van de temporiseringsmaatregel in de Eerste Kamer is ook een andere onduidelijkheid besproken. Dit betrof de vraag of belastingplichtigen die deel uitmaken van de fiscale eenheid de doelmatigheidsdrempel vrij mogen toerekenen, om zo op een zo effectief mogelijk wijze aanwezige voorvoegingsverliezen te verrekenen.²⁰¹ De wetgever heeft gekozen voor aansluiting

¹⁹⁴ *Kamerstukken II 2000/01*, 26 854, nr. 6, p. 6.

¹⁹⁵ *Kamerstukken II 1999/00*, 26 854, nr. 3, p. 42.

¹⁹⁶ Post en Elsweier, *WFR 2020/193*, par 4.6; Commentaar van de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs op de eerste nota van wijziging Belastingplan 2021 (35 572), p. 6.

¹⁹⁷ Post en Elsweier, *WFR 2020/193*, par. 4.6.

¹⁹⁸ Post en Elsweier, *WFR 2020/193*, par. 4.6.

¹⁹⁹ De Groot en Van Uunen, *Fiscaal Praktijkblad 2022/52*.

²⁰⁰ Elsweier, *WFR 2020/172*. Par. 6.7.

²⁰¹ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, nr. F, p. 9-10.

bij de geldende systematiek voor de verrekening van verliezen.²⁰² De SvF heeft in artikel 12 lid 2 BFE 2003 nieuwe regels opgenomen die de samenloop van de temporiseringsmaatregel met artikel 15a Wet VPB 1969 regelen.

In dit nieuwe tweede lid is opgenomen op welke manier de temporiseringsmaatregel bij het verrekenen van voorvoegingsverliezen toegepast dient te worden. De temporiseringsmaatregel dient op het niveau van de fiscale eenheid toegepast te worden.²⁰³ Dit houdt in dat de verliesverrekeningsruimte de door de fiscale eenheid behaalde winst, na toepassing van de temporiseringsmaatregel, is. Deze verliesverrekeningsruimte wordt naar verhouding van de aan die maatschappijen toe te rekenen fiscale eenheidswinst toegekend aan de verschillende maatschappijen met voorvoegingsverliezen.²⁰⁴ De toe te rekenen winst aan de maatschappijen dient daarnaast nog wel op basis van eventuele horizontale verliesverrekening, met binnen de fiscale eenheid geleden verliezen en positieve resultaten van andere maatschappijen, bepaald te worden. Bij deze horizontale verliesverrekening is vanzelfsprekend geen temporiseringsmaatregel van toepassing.²⁰⁵

Het voorgaande leidt ertoe dat voorvoegingsverliezen verrekend kunnen worden tot maximaal de aan de maatschappij met voorvoegingsverliezen toerekenbare winsten. Daarnaast wordt deze verliesverrekeningsmogelijkheid beperkt door de verliesverrekeningsruimte die door toepassing van de temporiseringsmaatregel aan de maatschappij is toe te rekenen. Wanneer maatschappijen met voorvoegingsverliezen op basis van de toerekening meer ruimte voor verrekening van voorvoegingsverliezen wordt toebedeeld dan de betreffende maatschappij aan verrekenbare voorvoegingsverliezen heeft, kan deze resterende ruimte vervolgens worden verdeeld onder de overige maatschappijen met een voorvoegingsverlies.²⁰⁶ Deze herverdeling wordt herhaald totdat de ruimte om voorvoegingsverliezen te verrekenen volledig benut is.²⁰⁷

In de literatuur bestaat onbegrip voor de keuze van de SvF om de voorvoegingsverliezen op deze wijze te moeten verrekenen.²⁰⁸ Hofman is van mening dat de toedeling van de verliesverrekeningsruimte leidt tot onnodige complexiteit. Het voorvoegingsverlies wordt immers nog altijd beperkt door het zelfstandige resultaat.²⁰⁹ Belastingplichtigen worden gedwongen tot een bepaalde verdeling die ongunstig kan uitpakken wanneer bijvoorbeeld één van de vennootschappen het risico loopt om in de toekomst geen verliezen meer te kunnen verrekenen door afnemende winstgevendheid. Daarentegen leidt de systematiek van toedeling van de verliesverrekeningsruimte ertoe dat maatschappijen, in bepaalde gevallen, een grotere ruimte toebedeeld krijgen dan dat zij op zelfstandige basis zouden hebben gehad.²¹⁰

Hofman merkt op dat door deze complexiteit de uitvoerbaarheid van het fiscale eenheidsstelsel nog verder onder druk komt te staan. Van Gijlswijk en Van der Zwan zijn van mening dat deze complexiteit

²⁰² *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, nr. F, p. 9-10.

²⁰³ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 17 december 2021 (Stcrt. 2021, 657), p. 21-26.

²⁰⁴ De toegerekende winst van de maatschappijen die bepaald is op basis van artikel 15a lid 1 Wet VPB 1969 en artikel 12 lid 1 BFE 2003.

²⁰⁵ De verliesverrekeningsregeling van artikel 20 lid 2 Wet VPB ziet immers alleen op de verticale verliesverrekening. Dit is ook in lijn met de entiteitsgedachte die ten grondslag ligt aan de fiscale eenheid.

²⁰⁶ Artikel 12 lid 3 BFE 2003.

²⁰⁷ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 17 december 2021 (Stcrt. 2021, 657), p. 22.

²⁰⁸ Hofman, *WFR 2022/201*; Van Gijlswijk en Van der Zwan, *NLF 2022/0198*.

²⁰⁹ Hofman, *WFR 2022/201*, par. 4.

²¹⁰ Hofman zet dit uiteen in *WFR 2022/201*, par. 4 waarbij hij gebruik maakt van voorbeeld 3 uit het besluit van 17 december 2021 tot wijziging van enige uitvoeringsbesluiten op het gebied van de belastingen en enige andere besluiten (Stb. 2021, 657).

niet wordt veroorzaakt door het fiscale eenheidsregime maar door de behoefte van de wetgever om strakke muren te willen plaatsen rondom het verrekenen van allerlei voorvoegingsaanspraken.²¹¹

4.5.3 Toetsing van de samenloop met de voorvoegingsverliezen van de fiscale eenheid

De wijze waarop de temporiseringsmaatregel van toepassing is bij de verrekening van voorvoegingsverliezen is door de SvF vormgegeven. Aan de hand van de navolgende toetsingscriteria zal een oordeel gegeven worden over de kwaliteit van de wetgeving als gevolg van de samenloop tussen beide bepalingen.

1. Rechtmatigheid en verwerking rechtsbeginselen

De terughoudende houding van de wetgever om een anti-fragmentatiebepaling op te nemen is mijns inziens in lijn met de ratio van het fiscale eenheidsstelsel, welke een optioneel karakter kent. Overeenkomstig het doel van artikel 15ab lid 2 en 3 Wet VPB 1969 (zie paragraaf 3.2.1) zijn de voorvoegingsverliesverrekeningsregels opgenomen om versnelde verrekening van verliezen door middel van het voegen van een winstgevende dochter in een fiscale eenheid te voorkomen.²¹² De bepaling is dus vanuit een antimisbruik gedachte in de Wet VPB 1969 opgenomen. De samenloop met de temporiseringsmaatregel leidt er niet toe dat op deze rechtmatigheid kan worden afgedongen. Vanuit het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel is het rechtmatig dat de bepaling in lijn is gebracht met de aanpassingen in de verliesverrekeningsregeling. Er wordt dan ook geconcludeerd dat de samenloop met de temporiseringsmaatregel de rechtmatigheid van de bepaling ten goede komt en als positief wordt beschouwd.

Er kan daarnaast geconcludeerd worden dat de samenloop niet leidt tot afbreuk aan de verwerking van rechtsbeginselen. De verliesverrekeningsruimte wordt niet verder beperkt voor maatschappijen binnen een fiscale eenheid dan voor zelfstandig belastingplichtige maatschappijen. In bepaalde gevallen leidt het onderdeel uitmaken van een fiscale eenheid zelfs tot ruimere verliesverrekeningsmogelijkheden. Dit fiscale voordeel kan vanuit de doelstelling van het fiscale eenheidsregime gerechtvaardigd worden. Er wordt dan ook geconcludeerd worden dat de bepaling een positief effect heeft op de verwerking van rechtsbeginselen.

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De samenloop van de temporiseringsmaatregel met artikel 15ae Wet VPB 1969 leidt niet tot een verstoring van de door de wetgever beoogde doelstellingen. Het doel van artikel 15ae Wet VPB 1969 is te voorkomen dat de fiscale eenheid de mogelijkheden tot verticale verliesverrekening kan verruimen door voorvoegingsverliezen van een maatschappij te verrekenen met behaalde winsten van andere maatschappijen binnen de fiscale eenheid. Hoewel een samenloop vooral het risico met zich meebrengt dat het verrekenen van voorvoegingsverliezen verder beperkt wordt, leidt de bepaling die is opgenomen in artikel 12 lid 2 BFE 2003 ertoe dat de verliesverrekeningsruimte volledig benut kan worden. De doeltreffendheid van de bepaling wordt mijns inziens dan ook niet door de samenloop aangetast. De samenloop wordt vanuit het oogpunt van doeltreffendheid dan ook als overtuigend positief beschouwd.

De samenloopbepaling, opgenomen in artikel 12 lid 2 BFE 2003, leidt tot verdere complexiteit van het fiscale eenheidsregime. In de literatuur is men kritisch op de keuze van de SvF deze regels op te nemen.

²¹¹ Van Gijlswijk en Van der Zwan, *NLF* 2022/0198.

²¹² *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 854, nr. 3. p.22.

Er wordt opgemerkt dat de regels in de praktijk tot verdere onduidelijkheid kunnen leiden.²¹³ Vrije toerekening van de voorvoegingsverliesverrekeningsruimte doet daarnaast geen afbreuk aan doel en strekking van beide bepalingen. Dit leidt er mijns inziens toe dat de regels die zijn opgenomen in artikel 12 lid 2 BFE 2003 overbodig zijn. Aangezien de keuzes van de SvF leiden tot meer complexiteit en onduidelijkheid kan worden gesteld dat niet aan het doelmatigheidsvereiste wordt voldaan. De samenloop kent vanuit het oogpunt van doelmatigheid dan ook een overtuigend negatief effect.

3. Evenredigheid

De noodzaak voor het invoeren van een temporiseringsmaatregel kan gevonden worden in het feit dat grote ondernemingen jaren achtereen winstgevende activiteiten in Nederland ontplooiën maar door gebruik te maken van verliesverrekening hierover geen belasting betalen.²¹⁴ De mogelijkheid tot het herverdelen van de voorvoegingsverliesverrekeningsruimte leidt er niet toe dat het verrekenen van voorvoegingsverliezen verder beperkt wordt dan noodzakelijk is en zo een overkill ontstaat. Ondanks de toenemende complexiteit binnen het fiscale eenheidsregime leidt de samenloop niet tot onevenredige lasten voor belastingplichtigen als gevolg van het overheidsoptreden. Er is sprake van evenredigheid wat als een positief effect van de samenloop wordt beschouwd.

4. Onderlinge afstemming

De samenloop van de temporiseringsmaatregel en de voorvoegingsverliesverrekeningsregeling is onderling op elkaar afgestemd. Dit is af te leiden uit het feit dat de samenloop geen afbreuk doet aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bepaling. De wetgever heeft voorzien in onderlinge afstemming door artikel 12 lid 2 BFE 2003 op te nemen. Vanuit het oogpunt van onderlinge afstemming kent de samenloop dan ook een positief effect.

4.6 De liquidatieverliesregeling

4.6.1 De ratio

De deelnemingsvrijstelling vormt een centraal onderdeel van de Wet VPB 1969. De in de praktijk belangrijke en veelvuldig toegepaste regeling heeft als doel te voorkomen dat meerdere malen belastingheffing over dezelfde winst plaatsvindt en concernopbouw mogelijk is.²¹⁵ De bepalingen van artikel 13 Wet VPB 1969 e.v. hebben als doel voorkoming van juridisch dubbele belastingheffing op het moment dat een moedermaatschappij uit hoofde van een deelneming voordelen geniet.²¹⁶

Ook negatieve voordelen vallen onder het bereik van de deelnemingsvrijstelling. Verliezen bij verkoop van een dochtermaatschappij zijn daarom dan ook niet aftrekbaar bij de moedermaatschappij. Deze behandeling is in lijn met het non bis in idem-beginsel. Niet alleen voordelen mogen slechts een keer worden belast, ook verliezen dienen slechts een keer in aftrek gebracht te worden. Wanneer een verlies op een deelneming niet onder de deelnemingsvrijstelling valt maar deze in aftrek mag worden gebracht bij de moedermaatschappij, kan dit immers tot dubbele verliescompensatie leiden.²¹⁷

In de Wet VPB 1969 wordt een uitzondering gemaakt op deze objectieve vrijstelling op het moment dat een dochtermaatschappij haar eigen verliezen niet langer kan verrekenen als gevolg van haar

²¹³ Hofman, *WFR* 2022/201, par. 4.

²¹⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.

²¹⁵ Hofman, in: *Cursus Belastingrecht Vpb.2.4.0.A.a1*.

²¹⁶ Hofman, in: *Cursus Belastingrecht Vpb.2.4.0.A.a1*.

²¹⁷ Van de Streek, in: *Cursus Belastingrecht Vpb.2.4.13.A.b*.

ontbinding. Op grond van de liquidatieverliesregeling heeft de moedermaatschappij de mogelijkheid het verlies op haar deelneming bij liquidatie van de dochtermaatschappij ten laste van haar eigen winst te brengen. De wetgever acht dit wenselijk om zo recht te doen aan het uitgangspunt dat geleden verliezen zoveel mogelijk bij belastingheffing moeten worden vergolden.²¹⁸ Daarnaast kan een deelneming gezien worden als een verlengstuk van de onderneming van de moedermaatschappij. Op basis van de verlengstukgedachte dient het verlies dat niet kan worden genomen op het niveau van de dochtermaatschappij, genomen te worden op het niveau van de moedermaatschappij.²¹⁹ De liquidatieverliesregeling vormt dan ook het sluitstuk op de deelnemingsvrijstelling.

De liquidatieverliesregeling is recent gewijzigd in het kader van de Wet beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling, waarbij de wettelijke vereisten met betrekking tot de aftrekbaarheid van het liquidatieverlies per 1 januari 2021 aangescherpt zijn.²²⁰ De beperkende maatregelen zijn opgenomen met als doel misbruik en uitholling van de Nederlandse grondslag door multinationals te voorkomen.²²¹ Doel en strekking van deze wijzigingen liggen, ondanks dat de bepalingen onafhankelijk van elkaar gewijzigd zijn, in lijn met die van de temporiseringsmaatregel.²²²

4.6.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering

De liquidatieverliesregeling is vanaf 1 januari 2021 aangescherpt door een uitbreiding van de bepaling waarbij drie nieuwe voorwaarden zijn opgenomen.²²³ Ten eerste de temporele voorwaarde. Deze voorwaarde heeft het doel om het onnodige uitstel van liquidaties tegen te gaan. Op grond van de nieuwe voorwaarde dient de vereffening binnen drie kalenderjaren na het kalenderjaar waarin de onderneming (nagenoeg) geheel is gestaakt dan wel dat het besluit genomen is om de onderneming te staken, plaats te vinden. Slechts wanneer het uitstel van de staking niet gericht is op het ontgaan of uitstellen van belastingheffing, kan deze periode door middel van een tegenbewijsregeling verlengd worden met drie kalenderjaren.²²⁴

Samenloop met de verliesverrekeningsregeling doet de vraag rijzen of de temporele voorwaarde nog wel noodzakelijk is. De voorwaarde heeft als doel het langdurig uitstellen van het aftrekmoment van een liquidatieverlies te voorkomen. De huidige onbeperkte carry forward leidt er echter toe dat verliezen niet langer kunnen verdampen. Belastingplichtigen hebben dan ook niet langer de fiscale prikkel om vereffening uit te stellen om zo de verliesverrekeningstermijn op te rekken. Elswieer concludeert dan ook dat aan de tegenbewijsregeling, ondanks de zware vorm van bewijslast, gemakkelijk voldaan kan worden omdat het later voltooiën van vereffening niet snel meer in strijd is met het ontgaan of uitstellen van belastingheffing.²²⁵

Het ontbreken van een soort van temporiseringsmaatregel bij het realiseren van een liquidatieverlies rechtvaardigt desondanks de temporele voorwaarde. Het liquidatieverlies is immers onderdeel van de jaarwinst. Dit leidt ertoe dat belastingplichtigen een 'nieuwe' fiscale prikkel hebben een vereffening uit te stellen. Met uitstel van vereffening kan in een door de belastingplichtige gewenst jaar het

²¹⁸ *Kamerstukken II* 1959-1960, 6000, nr. 3, p. 14.

²¹⁹ Van der Geld (2011), p. 120. Dat de verlengstukgedachte ten grondslag ligt aan de deelnemingsvrijstelling kan opgemaakt worden uit hoofdstuk 2.1.

²²⁰ Wet beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling, Stb. 2020, 539.

²²¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 568, nr. 6, p. 3.

²²² *Kamerstukken II* 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.

²²³ Wet beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling, Stb. 2020, 539.

²²⁴ Artikel 13d lid 14 onderdeel c Wet VPB 1969.

²²⁵ Elswieer, *WFR* 2020/172, par. 6.7; Zie ook Bobeldijk en Heijtel, *NLF-W* 2021/20.

liquidatieverlies genomen worden om zo belastingheffing als gevolg van de temporiseringsmaatregel te voorkomen.

Ook kent de liquidatieverliesregeling tegenwoordig een doelmatigheidsdrempel. Op het moment dat het liquidatieverlies meer bedraagt dan 5 miljoen euro, dient er aan een kwantitatieve en territoriale voorwaarde te worden voldaan om het gehele liquidatieverlies te mogen benutten.²²⁶ Deze drempel is, net als de doelmatigheidsdrempel in de verliesverrekeningsregeling, ingesteld om het mkb te ontzien en de bepaling alleen voor grote ondernemingen aan te scherpen.²²⁷

Wanneer niet aan de kwantitatieve en/of territoriale voorwaarde voldaan wordt, kan de moedervennootschap gebruik maken van de liquidatieverliesregeling tot een bedrag van maximaal 5 miljoen euro. Slechts wanneer aan beide voorwaarden voldaan wordt, kan het gehele liquidatieverlies in aanmerking genomen worden.

Als gevolg hiervan kan de situatie zich voordoen dat een moedervennootschap die haar deelneming liquideert, beperkt wordt door twee verschillende bepalingen. Ten eerste doordat zij niet voldoet aan de kwantitatieve en/of territoriale voorwaarde. Dit heeft tot gevolg dat het liquidatieverlies beperkt wordt tot een bedrag van maximaal 5 miljoen euro. Ten tweede door de temporiseringsmaatregel die van toepassing is indien de moedermaatschappij gebruik maakt van verliesverrekening. Dit leidt tot versnelde belastingheffing. De wetgever heeft pas tijdens de behandeling van de temporiseringsmaatregel in de Eerste Kamer, aangegeven deze samenloop wenselijk te achten.²²⁸ Post en Elsweier concluderen daarentegen dat samenloop van beide beperkende maatregelen gekenmerkt kan worden als overkill.²²⁹

In de fiscale literatuur wordt benadrukt dat de noodzaak voor de fundamentele aanscherpingen in de liquidatie- en stakingsverliesregeling ontbreekt. Enerzijds door het alternatief een antimisbruikbepaling op te nemen, anderzijds door de aanscherpingen af te stemmen op andere vergelijkbare verliesverrekeningsmaatregelen. Hiermee wordt bedoeld op de temporiseringsmaatregel die ook in het Belastingpakket 2021 was opgenomen. Kiekebeld wijst erop dat een simpele bepaling in lijn met de temporiseringsmaatregel afdoende zou zijn geweest:²³⁰

“Zo maak je geen onderscheid tussen de behandeling van binnenlandse liquidaties en buitenlandse liquidaties binnen de EU en derde landen en handel je dus in overeenstemming met de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van kapitaal. En je voldoet aan de Europeesrechtelijke eis dat finale verliezen in Nederland in aanmerking komen, als deze nergens anders te verrekenen zijn.”

Elsweier benadrukt dat een dergelijke aansluiting voor de hand had gelegen, met het oog op meer consistentie in de Wet VPB 1969.²³¹ Ook Commissie Ter Haar concludeert in het Rapport belastingheffing van multinationals dat als alternatief voor de aanscherpingen in de liquidatie en stakingsverliesregeling, de wetgever de bepaling qua methodiek in lijn kan brengen met de in het rapport voorgestelde temporiseringsmaatregel.²³²

²²⁶ Artikel 13d lid 2 Wet VPB 1969.

²²⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 568, nr. 6, p. 15.

²²⁸ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, nr. F, p. 12.

²²⁹ Post en Elsweier, *TFO 2020/193*. par. 4.3.

²³⁰ Interview TaxLive 30 september 2020, ‘Stop ingrijpende aftrekbepaling liquidatie- en stakingsverlies! Simpel alternatief is voldoende’.

²³¹ Elsweier, *TFO 2021/176.1*. par. 2.3.

²³² Rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals ‘Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting – Analyses en aanbevelingen’, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 623, p. 105.

Ondanks dat er in het parlementaire proces een goed onderbouwde overweging of nadere uitleg van de keuze van de wetgever ontbreekt om niet eenzelfde systematiek te hanteren, gaat de wetgever beperkt in op deze mogelijkheid in het Belastingplan 2021.²³³ Hierbij beargumenteert de wetgever dat het bij liquidatieverliezen gaat om verliezen die bij de moedermaatschappij als kosten ten laste van de winst worden gebracht in het betreffende jaar. Bij verliesverrekening betreft het de verrekening van verliezen die een aftrekpost vormen als resultaat van de verlieslatende positie van de belastingplichtige in een ander jaar. Het karakter van beide bepalingen verschilt, aldus de wetgever, in dergelijke mate dat aanpassingen in de verliesverrekening in dat opzicht losstaan van de regels met betrekking tot liquidatieverliezen.²³⁴

Hoewel de wetgever een terecht onderscheid veronderstelt, de verliesverrekeningsregeling ziet immers op horizontale verliesverrekening terwijl de liquidatieverliesregeling onderdeel uitmaakt van de binnenjaarse winstbepaling, is dit geen overtuigend argument beide bepalingen op andere wijze vorm te geven.

Ten eerste leidt de temporele beperking van 5 miljoen euro ertoe dat niet langer recht wordt gedaan aan doel en strekking van de liquidatieverliesregeling. Zowel op basis van het non bis in idem-beginsel als de verlengstukgedachte dienen verliezen immers altijd ergens ten laste gebracht te kunnen worden. Dit is op basis van de huidige bepaling niet langer altijd mogelijk. De wetgever is desondanks van mening dat de oorspronkelijke doelstelling van de bepaling in grote mate gehandhaafd blijft zonder dat de regeling leidt tot budgettair ongewenste excessen.²³⁵ Afstemming van de liquidatieverliesregeling op de temporiseringsmaatregel van artikel 20 Wet VPB 1969 had dit ook kunnen voorkomen zonder afbreuk te doen aan doel en strekking van de liquidatieverliesregeling.

Ten tweede dient erop gewezen te worden dat in het Belastingplan 2021 zowel voor de verliesverrekening als de liquidatieverliesregeling, van elkaar afwijkende maatregelen zijn opgenomen die eenzelfde doelstelling hebben met de hierboven beschreven samenloop tot gevolg.

4.6.3 Toetsing van de samenloop met de liquidatieverliesregeling

De wetgever heeft ervoor gekozen geen aansluiting te zoeken bij de wijzigingen in de verliesverrekeningsregeling bij het aanscherpen van de liquidatieverliesregeling. Aan de hand van het toetsingskader zal de samenloop van de temporiseringsmaatregel en de liquidatieverliesregeling beoordeeld worden. Hierbij zal ook de keuze 'geen gebruik te maken van afstemming tussen beide bepalingen', onderdeel uitmaken van de toetsing.

1. Rechtmatigheid en verwerkelijking rechtsbeginselen

De samenloop van de liquidatieverliesregeling met de temporiseringsmaatregel leidt niet tot afbreuk aan de rechtmatigheid van de wetgeving. Het sterk beperkende effect van de samenloop van beide bepalingen wordt immers gerechtvaardigd vanuit een antimisbruikgedachte. Vanuit het oogpunt van rechtmatigheid wordt de samenloop dan ook als positief beschouwd.

Hoewel de huidige samenloop van de temporiseringsmaatregel met de liquidatieverliesregeling geen afbreuk doet aan de rechtmatigheid, dient opgemerkt te worden dat afstemming van de

²³³ *Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 23, p. 38-39.*

²³⁴ *Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 23, p. 38-39.*

²³⁵ *Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 23, p. 37.*

liquidatieverliesregeling met de temporiseringsmaatregel de rechtmatigheid van de wetgeving en de daarmee samenhangende kwaliteit ten goede kunnen komen.

Daarnaast zou afstemming van de liquidatieverliesregeling op de temporiseringsmaatregel ertoe leiden dat geen afbreuk wordt gedaan aan het ne bis in idem-beginsel, de verlengstukgedachte en de totaalwinstgedachte. Vanuit het oogpunt van de verwerkelijking van rechtsbeginselen is dit een gemiste kans. Desondanks heeft de huidige samenloop geen oftewel een neutraal effect op de verwerkelijking van rechtsbeginselen.

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De doelstelling van de aangepaste liquidatieverliesregeling en de temporiseringsmaatregel kan gevonden worden in de onwenselijkheid dat belastingplichtigen, door gebruik te maken van de betreffende regeling, jaren achtereen geen Vpb in Nederland betalen.²³⁶ De wetgever acht dit onwenselijk en heeft beperkende maatregelen in beide bepalingen opgenomen om dergelijk gebruik te voorkomen. Dit leidt tot de situatie dat belastingplichtigen door beperkende maatregelen van beide bepalingen getroffen kunnen worden. Geconcludeerd kan worden dat de samenloop van beide bepalingen effectief is. De samenloop heeft immers een 'versterkend' effect op de doeltreffendheid van de bepalingen. De beoogde doelstelling die ten grondslag ligt aan de aanscherping van beide bepalingen wordt dan ook bereikt. Uit het oogpunt van doeltreffendheid wordt dit als een overtuigend positief effect beschouwd.

De versoering van de liquidatieverliesregeling zonder deze af te stemmen op de temporiseringsmaatregel wordt in de literatuur beschouwd als een gemiste kans. Afstemming had ertoe kunnen leiden dat de doelstelling van de wetgever op een efficiëntere manier werden bereikt. Daarentegen dient opgemerkt te worden dat de liquidatieverliesregeling onderdeel uitmaakt van de binnenjaarse winstbepaling terwijl de temporiseringsmaatregel voor de verliesverrekening ziet op horizontale verliesverrekening. De huidige samenloop tussen beide bepalingen is doelmatig. Wel kan worden gesteld dat de versoering van de liquidatieverliesregeling op doelmatigere wijze vormgegeven had kunnen worden. De huidige vorm van samenloop wordt vanuit het oogpunt van doelmatigheid dan ook als negatief beschouwd.

3. Evenredigheid

De noodzaak voor het invoeren van een temporiseringsmaatregel kan gevonden worden in het feit dat grote ondernemingen jaren achtereen winstgevendende activiteiten in Nederland ontplooiën maar door gebruik te maken van verliesverrekening hierover geen belasting betalen.²³⁷ De liquidatieverliesregeling is recent ook versoerd om dezelfde onwenselijke situatie tegen te gaan.²³⁸ Belastingplichtigen kunnen hierbij door beide bepalingen beperkt worden. Mijns inziens wordt hiermee afgedaan aan de evenredigheid. Er ontstaat een vorm van overkill dat als disproportioneel kan worden beschouwd omdat belastingplichtigen die door de liquidatieverliesregeling in aftrek beperkt worden, vervolgens ook nog door de temporiseringsmaatregel getroffen kunnen worden. Afstemming van de liquidatieverliesregeling op de temporiseringsmaatregel zoals deze van toepassing is voor de verliesverrekening had dit kunnen voorkomen. De huidige liquidatieverliesregeling doet immers afbreuk aan het ne bis in idem-beginsel, de verlengstukgedachte en de totaalwinstgedachte. Vanuit het oogpunt van evenredigheid wordt de samenloop als overtuigend negatief beschouwd.

²³⁶ *Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4; Kamerstukken II 2020/21, 35 568, nr. 6, p. 3.*

²³⁷ *Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.*

²³⁸ *Kamerstukken II 2020/21, 35 568, nr. 6, p. 3.*

4. Onderlinge afstemming

Hoewel de liquidatieverliesregeling en de verliesverrekeningsregels los van elkaar staan en verschillende onderwerpen bevatten, wordt in de literatuur kritisch gereageerd op het feit dat beide bepalingen niet op elkaar afgestemd zijn. De wetgever is daarbij ook voorbijgegaan aan het gelijklopende advies van Commissie Ter Haar.²³⁹ Mijns inziens is dit een gemiste kans. Met afstemming had voorkomen kunnen worden dat doel en strekking van de liquidatieverliesverrekening aangetast wordt, kan consistentie in de Wet VPB 1969 gewaarborgd worden en leidt samenloop van beide bepalingen in bepaalde gevallen niet tot dubbel beperkende maatregelen voor belastingplichtigen. De samenloop met de temporiseringsmaatregel heeft dan ook een overtuigend negatief effect op de onderlinge afstemming.

4.7 Handel in verlieslichamen

4.7.1 De ratio

De belastingplicht van een lichaam kent geen natuurlijk einde bij staking van de ondernemingsactiviteiten en blijft bestaan zolang het lichaam juridisch blijft voortbestaan. Dit heeft als gevolg dat in het lichaam achterblijvende verrekenbare verliezen compensabel blijven voor als het lichaam ooit weer winstgevendende activiteiten genereert. Dit aspect dat voortvloeit uit de subjectieve belastingplicht van de Wet VPB 1969, maakt het mogelijk om te handelen in verlieslichamen. De wetgever acht de handel in lichamen, enkel met als doel dat derden gebruik kunnen maken van de nog aanwezige verrekenbare verliezen, onwenselijk en bestrijdt dit door middel van artikel 20a Wet VPB 1969.²⁴⁰

In het verleden is vanuit de literatuur veel kritiek geleverd op deze keuze van de wetgever. De beperking van de handel in verlieslichamen is immers niet in lijn met de systematiek van de Wet VPB 1969.²⁴¹ In de parlementaire behandeling beargumenteerde de wetgever dat, ondanks deze strijdigheid, de bepaling noodzakelijk is om een dam op te werpen tegen het misbruik van het verhandelen van lege vennootschappen met als doel om derden te doen profiteren van een in een dergelijk lichaam nog aanwezig verrekenbaar verlies.²⁴² De ratio van de bepaling kan hierin dan ook gevonden worden.

4.7.2 Samenloop met de verliesverrekeningstemporisering

Artikel 20a Wet VPB 1969 bevat de hoofdregel dat compensabele verliezen niet langer voorwaarts verrekenbaar zijn op het moment dat het uiteindelijke belang in belastingplichtige in belangrijke mate, dat wil zeggen 30% of meer²⁴³, is gewijzigd.²⁴⁴ Op deze hoofdregel bestaan een aantal uitzonderingen welke zijn opgenomen in artikel 20a lid 2-4 Wet VPB 1969.

²³⁹ Rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals 'Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting – Analyses en aanbevelingen', bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 31066, nr. 623, p. 105.

²⁴⁰ Voorheen artikel 20 lid 5 (oud) Wet VPB 1969; *Kamerstukken II 1959/60*, 6 000, nr. 3, p. 21; Zie ook: Heithuis 2022, p. 469.

²⁴¹ Heithuis 2022, p. 470; Post, 2022/VPB.4.0.1.A.d.

²⁴² *Kamerstukken II 1959/60*, 6000, nr. 2 en nr. 3, p. 21.

²⁴³ *Kamerstukken II 1999/00*, 27 209, nr. 3, p. 56.

²⁴⁴ Artikel 20a lid 1 Wet VPB 1969.

Indien een verlies op grond van de hoofdregel van artikel 20a Wet VPB 1969 niet langer verrekenbaar is, dan biedt het twaalfde lid belastingplichtigen de mogelijkheid om de aanwezige bezittingen te herwaarderen en een herinvesteringsreserve aan de winst toe te voegen. De stille reserves die tot uitdrukking komen kunnen vervolgens verrekend worden met de verliezen die anders door de hoofdregel van artikel 20a Wet VPB 1969 getroffen zouden worden. Deze tegemoetkoming van de wetgever op de antimisbruikbepaling kan gerechtvaardigd worden vanuit de gedachte dat deze stille reserves zijn aangegroeid in de periode waarin de verrekenbare verliezen zijn geleden en derhalve als winst aan deze periode toegerekend kunnen worden. De eventueel resterende verliezen vervallen vervolgens door de werking van artikel 20a Wet VPB 1969.²⁴⁵

Belastingplichtigen genieten grote vrijheid in hun keuze te herwaarderen. Naast dat belastingplichtigen de keuzevrijheid hebben om te bepalen welke activa men wil herwaarderen kan de herwaardering ook gedeeltelijk plaatsvinden. Deze keuzevrijheid brengt met zich mee dat op het moment dat de hoeveelheid verrekenbare verliezen minder bedraagt dan de hoeveelheid stille reserves waar de belastingplichtige over beschikt, herwaardering niet tot belastingheffing leidt.

Samenloop van de temporiseringsmaatregel met artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969 leidt ertoe dat bij belastingplichtigen een belastbare positie ontstaat op het moment dat de herwaarderingswinst meer bedraagt dan 1 miljoen euro.

Dit effect is verklaarbaar vanuit de gedachten achter beide bepalingen. De temporiseringsmaatregel heeft als doel dat belastingplichtigen hun compensabele verliezen over een langere periode uit dienen te smeren dan zonder de maatregel het geval zou zijn geweest, waarbij de verliesverrekening van artikel 20 Wet VPB 1969 ziet op het verrekenen van verliezen uit het verleden met de winst van het betreffende jaar. Dit is bij toepassing van de hoofdregel van artikel 20a Wet VPB 1969 niet langer mogelijk. De rechtvaardiging van winstneming op grond artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969 kan dan ook gevonden worden in het feit dat de winsten die worden gerealiseerd zijn toe te rekenen aan de werkzaamheden die aanwezig waren voorafgaand aan de aandeelhouderswijziging.

Indien belastingplichtigen niet over voldoende liquiditeiten beschikken om belasting te voldoen die optreedt door de samenloop met de temporiseringsmaatregel, leidt dit ertoe dat niet alle stille reserves geherwaardeerd kunnen worden. Het resterende bedrag aan verrekenbare verliezen zal als gevolg daarvan verdampen. Post en Elswier wijzen erop dat de samenloop met de temporiseringsmaatregel een overkill tot gevolg heeft en de werking van het twaalfde lid van artikel 20a Wet VPB 1969 gefrustreerd wordt.²⁴⁶ De samenloop kan tot gevolg hebben dat meer verliezen verdampen dan zonder toepassing van de temporiseringsmaatregel het geval zou zijn geweest. Onwenselijk vanuit het oogpunt van de totaalwinstgedachte. Desondanks wel in lijn met het antimisbruikarakter van artikel 20a Wet VPB 1969. Deze samenloop is dan ook een resultaat van de keuzes die de wetgever gemaakt heeft in de Wet VPB 1969.

4.7.3 Toetsing van de samenloop met de bepaling inzake de handel in verlieslichamen

De samenloop van de temporiseringsmaatregel met artikel 20a Wet VPB 1969 zal aan de hand van het toetsingskader beoordeeld worden.

1. Rechtmatigheid en verwerkelijking rechtsbeginselen

²⁴⁵ *Kamerstukken II 1999/00, 27 209, nr. 3, p. 13.*

²⁴⁶ Post en Elswier, *WFR 2020/193*, par. 4.7.

Hoewel de bepaling van artikel 20a Wet VPB 1969 niet in lijn is met de uitgangspunten waarop de Wet VPB 1969 is gestoeld, is de bepaling vanuit haar antimisbruikarakter in overeenstemming met het recht. De rechtmatigheid van de bepaling wordt dan ook niet aangetast door de samenloop met de temporiseringsmaatregel aangezien deze een generiek karakter kent en van toepassing is op alle vormen van verliesverrekening.

Om aan de nadelige werking van artikel 20a Wet VPB 1969 voor belastingplichtigen tegemoet te komen is in artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969 een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt een herwaarderingswinst te nemen om zo verliezen die door toepassing van de hoofdregel verdampen, alsnog te kunnen verrekenen. De wetgever heeft aangegeven dat de temporiseringsmaatregel ook van toepassing is op deze bepaling. Deze samenloop doet mijns inziens af aan de verwezenlijking van rechtsbeginselen. De herwaarderingsbepaling kan immers gezien worden als een tegemoetkoming om het verdampen van verliezen, indien mogelijk, te beperken. De samenloop met de temporiseringsmaatregel kan tot gevolg hebben dat de verliesverrekeningsmogelijkheid van lid 12 niet volledig gebruikt kan worden. Aangezien resterende verrekenbare verliezen verdampen leidt de samenloop met de temporiseringsmaatregel tot inbreuk op de totaalwinstgedachte. De samenloop met de temporiseringsmaatregel wordt vanuit het oogpunt van de verwezenlijking van rechtsbeginselen dan ook als negatief beschouwd.

2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De tegemoetkoming in artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969 wordt door de generieke werking van de temporiseringsmaatregel in haar effectiviteit beperkt. De door de wetgever beoogde doelstelling, een tegemoetkoming bieden om verliezen te kunnen verrekenen met herwaarderingswinsten, wordt in haar verwezenlijking beperkt. Er kan gesteld worden dat de wetgever belang hechtte aan deze tegemoetkoming. Dit kan afgeleid worden uit het feit dat, ondanks strijdigheid met het goedkoopmansgebruik, stille reserves gerealiseerd mogen worden voor toepassing van de bepaling. De beperkte motivatie van de wetgever dat het samenloopeffect nou eenmaal in lijn is met de doelstelling van de temporiseringsmaatregel, zonder een afweging te maken tussen de doelstellingen van beide bepalingen leidt er mijns inziens toe dat de doelstelling van artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969 wordt gefrustreerd. De samenloop doet dan ook afbreuk aan de doeltreffendheid van de bepaling en wordt als overtuigend negatief beoordeeld.

Wel kan worden gesteld dat de samenloop niet afdoet aan de doelmatigheid van de bepalingen. De wetgever heeft immers de keuze gemaakt de temporiseringsmaatregel als generieke bepaling op te nemen. De duidelijke keuze hierin geen uitzondering te maken voor artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969 leidt ertoe dat de temporiseringsmaatregel niet leidt tot mogelijke onduidelijkheden in de praktijk over de reikwijdte van de temporiseringsmaatregel. De samenloop kent dan ook een neutraal effect vanuit het oogpunt van de doelmatigheid.

3. Evenredigheid

Samenloop van de temporiseringsmaatregel met artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969 doet afbreuk aan de effectiviteit van de tegemoetkoming die geboden wordt om te voorkomen dat verliesverdamping optreedt. De verliesverrekening is gestoeld op het totaalwinstbeginsel maar wordt om misbruik te voorkomen geweigerd indien een situatie zoals in artikel 20a Wet VPB 1969 zich voordoet. Dat de temporiseringsmaatregel die onderdeel uitmaakt van de verliesverrekeningsregeling juist afbreuk doet aan een bepaling die een tegemoetkoming biedt op een inbreuk op het totaalwinstbeginsel, doet de vraag rijzen of dit samenloopeffect proportioneel is. Verliezen uit het verleden worden op basis van de bepaling immers verrekend met winsten die 'in het verleden zijn behaald' maar op grond van goedkoopmansgebruik niet eerder gerealiseerd mochten worden. Het ontbreken van een afweging in

de parlementaire behandeling leidt er mijns inziens toe dat er geen rechtvaardigingsgrond is voor het nadelige effect dat de samenloop op belastingplichtigen kan hebben en daarmee onevenredig is. Naar mijn mening kan de overkill die kan optreden als disproportioneel worden beschouwd. De samenloop met de temporiseringsmaatregel heeft dan ook een overtuigend negatief effect op de evenredigheid.

4. Onderlinge afstemming

Artikel 20a Wet VPB 1969 is vanuit dogmatisch oogpunt in strijd met de uitgangspunten waarop de Wet VPB 1969 gestoeld is. De onwenselijkheid van de handel in verlieslichamen heeft de wetgever desondanks doen besluiten de bepaling in de Wet VPB 1969 op te nemen. Artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969 biedt belastingplichtigen een tegemoetkoming om zo de verdamping van verliezen te beperken indien een belastingplichtige over stille reserves beschikt. Deze tegemoetkoming is, zoals eerder benoemd, in lijn met het totaalwinstbeginsel waar de verliesverrekeningsregels op gebaseerd zijn. Een uitzondering op de generieke werking van de temporiseringsmaatregel voor artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969 ligt in lijn met de ratio van de verliesverrekeningsregeling. Een uitzondering die goed gerechtvaardigd had kunnen zijn door de tegenstrijdigheid van artikel 20a Wet VPB 1969 met de uitgangspunten waarop de Wet VPB 1969 is gestoeld. Het gebrek aan afstemming tussen beide bepalingen leidt er mijns inziens toe dat reparatie van inconsistenties in de Wet VPB 1969 onnodig beperkt wordt. Er is dan ook geen sprake van onderlinge afstemming tussen beide bepalingen. De samenloop heeft dan ook een overtuigend negatief effect op de onderlinge afstemming tussen beide bepalingen.

4.8 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is de deelvraag: *'Voor welke bepalingen is de samenloop met de verliesverrekeningstemporisering door de wetgever niet voorzien en hoe verhoudt deze samenloop zich tot doel en strekking van deze bepalingen?'* behandeld. Hierbij zijn de bepalingen die een samenloop kennen met de temporiseringsmaatregel, in eerste instantie niet door de wetgever voorzien maar in de latere parlementaire behandeling wel aan bod gekomen zijn, behandeld. Ten eerste is de achtergrond en de ratio van de bepalingen onderzocht. Daaropvolgend is uitgewerkt hoe de betreffende bepalingen een samenloop kennen met de temporiseringsmaatregel en of deze samenloop in lijn is met doel en strekking van de betreffende bepalingen. Deze samenloop is aan de hand van het toetsingskader beoordeeld.

Ten eerste is de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de kwijtscheldingswinstvrijstelling onderzocht. De kwijtscheldingswinstvrijstelling kent een economisch en een maatschappelijk motief. Uit de literatuur valt af te leiden dat de ratio van de bepaling kan worden gevonden in de gedachte economisch wenselijke herstructureringen niet te belemmeren en dat het als maatschappelijk onaanvaardbaar wordt geacht dat de fiscus belasting heft wanneer schuldeisers hun rechten prijsgeven om een bedrijf financieel gezonder te maken.

Hoewel de verliesverrekening geen directe werking heeft voor de kwijtscheldingswinstvrijstelling, is een compensabel verlies ten tijde van de kwijtschelding relevant voor de bepaling van de vrijstelling. Aan de hand van het toetsingskader en uit de literatuur valt af te leiden dat de samenloop van beide bepalingen ertoe leidt dat de doeltreffendheid van de kwijtscheldingswinstvrijstelling wordt gefrustreerd. De wetgever zag desondanks geen aanleiding een samenloopbepaling op te nemen om een overkill te voorkomen. Op basis van de toetsing wordt de samenloop over het geheel als negatief beoordeeld.

De winstdrainagewetgeving van artikel 10a Wet VPB 1969 is een misbruikbepaling met als doel grondslaguitholling en onwenselijke financieringsstructuren tegen te gaan door zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de materiële werkelijkheid.²⁴⁷ Deze aftrekbepalende maatregel kent een tegenbewijsregeling met als mogelijkheid aan een compenserende heffingstoets te voldoen.

Hoewel de aanwezigheid van verrekenbare verliezen bij belastingplichtigen ertoe leidt dat niet voldaan wordt aan deze heffingstoets, heeft de SvF vanuit redelijkheidsoverwegingen aangegeven, dat indien de temporiseringsmaatregel van toepassing is, renteaftrek te accepteren tot het bedrag waarover effectief belasting wordt geheven. Uit de toetsing van de betreffende bepaling kan worden afgeleid dat doel en strekking van de tegenbewijsregeling niet gefrustreerd wordt door de temporiseringsmaatregel. De SvF heeft de samenloop tussen beide bepaling immers voorzien in het beleidsbesluit. Hoewel de SvF expliciet heeft aangegeven te willen voorzien in de betreffende samenloop, dient opgemerkt te worden dat in het verleden al verduidelijkt was dat partiële verliesverrekening de tegenbewijsregeling niet in de weg staat.²⁴⁸ Op basis van de toetsing wordt de samenloop over het geheel als positief beoordeeld.

De geruisloze terugkeerbepaling is als faciliteit ingevoerd om ondernemers de mogelijkheid te bieden de rechtsvorm waarin zij hun onderneming drijven zonder fiscale obstakels te wijzigen. De wetgever heeft deze regeling opgenomen omdat zij waarde hecht aan de neutraliteit van fiscale wetgeving ten opzichte van de rechtsvorm waarin een onderneming wordt gedreven.²⁴⁹

Als uitgangspunt worden vermogensbestanddelen tegen fiscale boekwaarden doorgeschoven bij toepassing van de geruisloze terugkeerciliteit. In de bepaling is opgenomen dat, indien belastingplichtige aanspraak kan maken op voorwaartse verrekening van verliezen, de winst buiten aanmerking blijft voor zover deze uitgaat boven de beschikbare compensabele verliezen. Deze verplichte winstneming tot het bedrag aan compensabele verliezen, leidt door samenloop met de temporiseringsmaatregel in bepaalde gevallen tot belastingheffing. De wetgever heeft daarbij echter aangegeven dat deze belastingheffing in lijn ligt met de doelstelling van de temporiseringsmaatregel.²⁵⁰ De keuze van de wetgever om niet te voorzien in een samenloopbepaling, die in dergelijke gevallen belastingheffing voorkomt, staat haaks op de doelstelling van de geruisloze terugkeerbepaling van artikel 14c Wet VPB 1969. Aan de hand van het toetsingskader kan dan ook geoordeeld worden dat de bepaling door de samenloop met de temporiseringsmaatregel in bepaalde gevallen leidt tot frustratie van de ratio van de geruisloze terugkeerciliteit. Desondanks staat het de wetgever vrij de faciliteit vorm te geven zoals hij dit wenselijk acht. Het is immers aan belastingplichtigen de keuze te maken hun ondernemingsvorm te wijzigen. Op basis van de toetsing wordt de samenloop over het geheel als neutraal beoordeeld.

De voorvoegingsverliesverrekeningsregels van artikel 15ae Wet VPB 1969 zijn opgenomen om te voorkomen dat vermenging van resultaten optreedt. De wetgever wilde hiermee voorkomen dat het fiscale eenheidsregime de mogelijkheden tot verticale verliesverrekening verruimt door verliezen die voor voeging geleden zijn door een maatschappij te verrekenen met winsten van andere maatschappijen binnen de fiscale eenheid.

De samenloop van de temporiseringsmaatregel met de voorvoegingsverliesverrekeningsregels voor het fiscale eenheidsregime leidt ertoe dat de doelmatigheidsdrempel van de temporiseringsmaatregel

²⁴⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 35572, nr. 17, p. 55-57.

²⁴⁸ Besluit van 8 april 2004, nr. CPP2004/545M, V-N 2004/21.13, vraag 2; Daarna vervangen door Besluit van 23 december 2005, nr. CPP 2005/2662M, BNB 2006/90, paragraaf 1.6.

²⁴⁹ Pieterse & IJsselmuiden, 2019/1.3.

²⁵⁰ *Kamerstukken II 2020-2021*, 35572, F, p. 9.

maar één keer toegepast kan worden. Hoewel dit voor belastingplichtigen een prikkel is om vennootschappen op te knippen, te splitsen of te ontvoegen, heeft de wetgever de keuze gemaakt geen anti-fragmentatiebepaling op te nemen. Dit is in lijn met het optionele karakter van het fiscale eenheidsregime. Daarnaast leidt de samenloop van de temporiseringsmaatregel met de voorvoegingsverliesverrekeningsregels tot de vraag hoe de verliesverrekeningsruimte toegerekend dient te worden. De SvF heeft hierin voorzien door een nieuw lid op te nemen in artikel 12 lid 3 BFE 2003, waarbij de resterende toegerekende voorvoegingsverliesverrekeningsruimte aan maatschappijen herverdeeld kan worden. Aan de hand van het toetsingskader is geoordeeld dat doel en strekking van deze bepaling niet gefrustreerd wordt door de temporiseringsmaatregel. Op basis van de toetsing wordt geconcludeerd dat de samenloop over het geheel als positief beoordeeld kan worden.

Doel en strekking van de liquidatieverliesverrekening kan gevonden worden in het feit dat de uitzondering van de liquidatieverliesregeling het sluitstuk op de deelnemingsvrijstelling vormt. De bepaling is recent aangescherpt omdat uit de praktijk bleek dat door toepassing van de liquidatieverliesregeling, belastingplichtigen meerdere jaren geen Vpb in Nederland hebben betaald.²⁵¹ De doelstelling van deze aanscherpingen zijn gelijk aan de doelstelling van de temporiseringsmaatregel. Uit de literatuur valt af te leiden dat de noodzaak van deze aanscherpingen door de invoering van de temporiseringsmaatregel ontbraken. De wetgever heeft desondanks besloten de aanscherpingen van de liquidatieverliesregeling op te nemen zonder deze af te stemmen op de systematiek van de temporiseringsmaatregel. Dit leidt ertoe dat belastingplichtigen door beide beperkende maatregelen getroffen kunnen worden. Aan de hand van het toetsingskader wordt geconcludeerd dat de samenloop over het geheel als negatief beoordeeld dient worden.

De wetgever acht de handel in verlieslichamen onwenselijk en heeft daarom artikel 20a Wet VPB 1969 opgenomen. Indien een verlies op grond van de hoofdregel van artikel 20a Wet VPB 1969 niet langer verrekenbaar is, dan biedt het twaalfde lid belastingplichtigen de mogelijkheid een herwaarderingswinst te nemen die vervolgens verrekend kan worden met de verliezen die anders door de hoofdregel van artikel 20a Wet VPB 1969 getroffen worden.

Samenloop van de temporiseringsmaatregel met artikel 20a Wet VPB 1969 leidt ertoe dat de tegemoetkoming die is opgenomen in het twaalfde lid wordt beperkt in haar doeltreffendheid. De temporiseringsmaatregel kan immers leiden tot een belastbare positie bij belastingplichtigen. Dit kan tot gevolg hebben dat meer verrekenbare verliezen verdampen. Er is dan ook sprake van een overkill. Aan de hand van het toetsingskader wordt geoordeeld dat de temporiseringsmaatregel leidt tot frustratie van artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969. De samenloop dient over het geheel als negatief beoordeeld te worden.

Op basis van de bevindingen wordt geconcludeerd dat de wetgever de doelstelling van de temporiseringsmaatregel laat prevaleren, ondanks dat dit tot gevolg heeft dat andere bepalingen in de Wet VPB 1969, door een samenloop met de temporiseringsmaatregel, gefrustreerd worden. Deze keuze van de wetgever is in lijn met het generieke karakter van de verliesverrekeningsregeling. Desondanks ontbreekt bij verschillende bepalingen, die door de werking van de temporiseringsmaatregel gefrustreerd worden, een gedegen motivatie waaruit een afgewogen keuze van de wetgever blijkt.

²⁵¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 568, nr. 6, p. 2.

Hoofdstuk 5 Samenvatting en conclusie

5.1 Inleiding

In dit concluderende hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag *“In hoeverre is de samenloop van de verliesverrekeningstemporisering met andere bepalingen in de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 wenselijk met inachtneming van de kwaliteitseisen die aan goede wetgeving worden gesteld?”* beantwoord. Ten eerste worden de bevindingen uit hoofdstuk 2 uiteengezet. Vervolgens wordt door middel van een schematische weergave getoond wat de bevindingen zijn met betrekking tot de samenloopeffecten zoals deze in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 zijn onderzocht. Aan de hand van deze weergave wordt de wenselijkheid van de samenloop beoordeeld en vervolgens de hoofdvraag beantwoord. Hierbij worden een drietal vormen van samenloop met de temporiseringsmaatregel onderscheiden.

5.2 Bevindingen hoofdstuk 2

De verliesverrekeningsregeling vindt zijn ratio in het totaalwinstbeginsel. Uit de literatuur wordt afgeleid dat het systeem van de wet met zich meebrengt dat de totale winst niets meer is dan de som der jaarwinsten.²⁵² De wetgever erkent dit verband tegenwoordig ook.²⁵³ Wel dient opgemerkt te worden dat de totaalwinstgedachte geen onaantastbaar uitgangspunt is.

De invoering van de temporiseringsmaatregel per 1 januari 2022 leidt ertoe dat de verliesverrekeningsregeling tegenwoordig aanvullende doelstellingen kent. De temporiseringsmaatregel is opgenomen om te voorkomen dat bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland jaren achtereen geen Vpb betalen. Daarnaast wordt op deze wijze een ondergrens in de Wet VPB 1969 gecreëerd. Ook wordt met de maatregel beoogd een meer geleidelijke verliesverrekening ten aanzien van vennootschapsbelastingplichtige lichamen te creëren en daardoor stabielere belastingontvangsten te creëren.²⁵⁴ Er kan worden geconcludeerd dat de ratio van het de verliesverrekeningsregeling door de invoering van de temporiseringsmaatregel niet is gewijzigd maar extra doelstellingen kent.

5.3 Schematische weergave bevindingen hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4

In deze paragraaf wordt in een schematische weergave de toetsing zoals deze in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 is opgenomen weergegeven. De toetsingsresultaten worden per kwaliteitseis door middel van een symbool weergegeven. Aan de hand van deze symbolen wordt een uiteindelijke beoordeling gegeven van de wenselijkheid van de samenloop van de betreffende bepaling met de temporiseringsmaatregel. Ongewenste neveneffecten worden als onderdeel van de beoordeling meegenomen.

²⁵² Grapperhaus, *WFR* 1978/1073 en *WFR* 1979/1503.

²⁵³ *Kamerstukken II* 2020/21, 35572, nr. 23, p 27-28.

²⁵⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 35572, nr. 12, p. 3-4.

De symbolen die bij de beoordeling gebruikt worden hebben de volgende betekenis (zie ook paragraaf 1.3):

++	=	De samenloop kent een overtuigend positief effect
+	=	De samenloop kent een positief effect
+/-	=	De samenloop kent een neutraal effect
-	=	De samenloop kent een negatief effect
--	=	De samenloop kent een overtuigend negatief effect

Hoofdstuk 3.2 Het latent liquidatieverlies bij voeging in de fiscale eenheid (artikel 15ab lid 2-3 Wet VPB 1969)		
Rechtmatigheid	Doorwerking in lijn met het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel.	+
Verwerkelijking rechtsbeginselen	Ondanks toenemende complexiteit is het rechtszekerheidskader voor latente liquidatieverliezen niet gelijk aan dat van de verliesverrekeningsregeling van artikel 20 Wet VPB 1969.	-
Doeltreffendheid	De doelstellingen van beide bepalingen worden niet aangetast.	+/-
Doelmatigheid	Er is geen aansluiting gezocht bij de samenloop van de temporiseringsmaatregel met artikel 15ae Wet VPB 1969.	-
Evenredigheid	Het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel leidt ertoe dat de samenloop op elke vorm van verliesverrekening van toepassing is en zo ook bij de verrekening van latente liquidatieverliezen.	+
Onderlinge afstemming	Het samenloop effect is door de wetgever voorzien en leidt niet tot onwenselijke effecten	+
Conclusie: Het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel rechtvaardigt de doorwerking naar artikel 15ab lid 2-3 Wet VPB 1969. Aangezien de samenloop geen afbreuk doet aan de ratio van artikel 15ab lid 2-3 Wet VPB 1969 wordt deze als wenselijk en positief beschouwd.		

Hoofdstuk 3.4 De houdsterverliesregeling (artikel 34i Wet VPB 1969)		
Rechtmatigheid	Ondanks het beperkende effect van de temporiseringsmaatregel kunnen houdsterverliezen nog verrekend worden. De wetgever acht dit effect wenselijk en voorziet niet in een tegemoetkoming aan belastingplichtigen.	+
Verwerkelijking rechtsbeginselen	De samenloop leidt niet tot inbreuk op de verwerkelijking van rechtsbeginselen.	++
Doeltreffendheid	De temporiseringsmaatregel komt de effectiviteit van de houdsterverliesregeling ten goede.	++
Doelmatigheid	Invoering van de temporiseringsmaatregel doet af aan het bestaansrecht van de houdsterverliesregeling.	-
Evenredigheid	Samenloop met de temporiseringsmaatregel leidt ertoe dat de verrekening van houdsterverliezen verder beperkt wordt.	--

Onderlinge afstemming	Ondanks dat bepleit kan worden dat de samenloop leidt tot een overkill is de samenloop in het licht van de huidige tijdsgeest en het politieke klimaat verdedigbaar.	+/-
Conclusie: De samenloop van de temporiseringsmaatregel met de houdsterverliesregeling leidt in het licht van de huidige tijdsgeest niet tot onwenselijke effecten. Wel kan worden gesteld dat de invoering van de temporiseringsmaatregel leidt tot twijfel aan het bestaansrecht van de houdsterverliesregeling. De betreffende vorm van samenloop kan dan ook als positief beschouwd worden.		

Hoofdstuk 4.2 De kwijtscheldingswinstvrijstelling (Artikel 3.13 lid 1 onderdeel a Wet IB 2001 jo. artikel 8 lid 1 wet VPB 1969)		
Rechtmatigheid	Samenloop van de temporiseringsmaatregel met de kwijtscheldingswinstvrijstelling leidt mogelijk tot strijdigheid met de Herstructureringsrichtlijn.	-
Verwerkelijking rechtsbeginselen	De door de wetgever beoogde samenloop van de temporiseringsmaatregel met de kwijtscheldingswinstvrijstelling leidt tot inbreuk op de gedachte van 'lex specialis derogat lex generalis'.	--
Doeltreffendheid	De samenloop leidt tot frustratie van de ratio van de kwijtscheldingswinstvrijstelling.	--
Doelmatigheid	De samenloop heeft geen directe invloed op de doelmatigheid maar leidt tot onduidelijkheden in de wetgeving en het gegeven dat belastingplichtigen andere manieren zullen zoeken om een potentiële belastingheffing te voorkomen.	-
Evenredigheid	De acute belastingheffing die op kan treden als gevolg van het samenloopeffect leidt tot onevenredig nadelige gevolgen voor belastingplichtigen zonder dat de doelstellingen van de temporiseringsmaatregel dit rechtvaardigen.	--
Onderlinge afstemming	Geen sprake van onderlinge afstemming aangezien de temporiseringsmaatregel is gericht op winstgevende bedrijven maar in dit geval (veelal) verliesgevende bedrijven raakt.	--
Conclusie: De samenloop tussen de temporiseringsmaatregel wordt als onwenselijk beschouwd. De temporiseringsmaatregel is er onder andere op gericht om verliesverrekening bij winstgevende bedrijven te beperken. De betreffende samenloop kan leiden tot belastingheffing bij verliesgevende bedrijven. Dit is een onwenselijk neveneffect waardoor de huidige vorm van samenloop als overtuigend negatief wordt beschouwd.		

Hoofdstuk 4.3 De compenserende heffingstoets van artikel 10a (artikel 10a lid 3 onderdeel a en b Wet VPB 1969)		
Rechtmatigheid	De door de SvF in het beleidsbesluit opgenomen uitzondering op het uitgangspunt dat de mogelijkheid tot verliesverrekening een compenserende heffing uitsluit voorkomt afbreuk aan de rechtmatigheid.	++
Verwerkelijking rechtsbeginselen	De samenloop doet niet af aan de verwerkelijking van rechtsbeginselen.	+

Doeltreffendheid	De goedkeuring die in het beleidsbesluit is opgenomen is in lijn met de doelstelling van de tegenbewijsregeling.	+
Doelmatigheid	Ondanks de toenemende complexiteit wordt de samenloop op de meest efficiënt mogelijke wijze voorzien.	+
Evenredigheid	De samenloop leidt door de tegemoetkoming van de wetgever niet tot onevenredigheid.	+
Onderlinge afstemming	Sprake van onderlinge afstemming.	++
Conclusie: De door de wetgever en de SvF vormgegeven samenloop tussen de temporiseringsmaatregel en de compenserende heffingstoets van artikel 10a Wet VPB 1969 is noodzakelijk en op een wenselijke manier vormgegeven. Deze vorm van samenloop leidt niet tot onwenselijke neveneffecten en wordt als positief beschouwd.		

Hoofdstuk 4.4 De geruisloze terugkeer uit BV of NV (artikel 14c Wet VPB 1969)		
Rechtmatigheid	De samenloop doet niet af aan de rechtmatigheid.	+
Verwerkelijking rechtsbeginselen	De samenloop heeft een negatief effect op de rechtsvormneutraliteit indien de temporiseringsmaatregel leidt tot belastingheffing bij omzetting.	--
Doeltreffendheid	De samenloop heeft een negatief effect op de effectiviteit van de geruisloze terugkeerfaciliteit.	--
Doelmatigheid	De samenloop heeft geen invloed op de doelmatigheid.	+/-
Evenredigheid	Het facultatieve karakter van de terugkeerfaciliteit leidt ertoe dat de samenloop met de temporiseringsmaatregel niet leidt tot onevenredigheid.	+/-
Onderlinge afstemming	De wetgever acht de huidige vorm van samenloop als wenselijk.	+/-
Conclusie: De samenloop tussen de temporiseringsmaatregel en de terugkeerfaciliteit leidt in bepaalde gevallen tot belastingheffing. Ondanks dat dit een negatief neveneffect heeft op de effectiviteit van de terugkeerfaciliteit is de wetgever vrij om dergelijke faciliteiten naar haar wens vorm te geven. Deze vorm van samenloop wordt als neutraal (geen duidelijk negatief dan wel positief effect) beschouwd.		

Hoofdstuk 4.5 Voorvoegingsverliezen van fiscale eenheidsmaatschappijen (artikel 15ae Wet VPB 1969)		
Rechtmatigheid	Doorwerking is in lijn met het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel.	+
Verwerkelijking rechtsbeginselen	De samenloop doet niet af aan de verwerkelijking van rechtsbeginselen.	+
Doeltreffendheid	De samenloop is in het BFE 2003 door de SvF vormgegeven en verduidelijkt. Deze samenloopregeling leidt ertoe dat er sprake is van doeltreffendheid.	++
Doelmatigheid	De samenloopregeling leidt tot onnodige verdere complexiteit van het fiscale eenheidsregime.	--
Evenredigheid	Het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel leidt ertoe dat de samenloop op elke vorm van	+

	verliesverrekening van toepassing is en zo ook bij het verrekenen van voorvoegingsverliezen.	
Onderlinge afstemming	De wetgever heeft voorzien in onderlinge afstemming door artikel 12 lid 2 BFE 2003 op te nemen.	+
Conclusie: Het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel rechtvaardigt de doorwerking naar artikel 15ae Wet VPB 1969. Ondanks toenemende complexiteit van het fiscale eenheidsregime wordt de samenloop als wenselijk en positief beschouwd.		

Hoofdstuk 4.6 De liquidatieverliesregeling (artikel 13d Wet VPB 1969)		
Rechtmatigheid	Doorwerking in lijn met het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel.	+
Verwerkelijking rechtsbeginselen	De mogelijke afstemming van beide bepalingen had de volgende rechtsbeginselen ten goede kunnen komen: het 'ne bis in idem'-beginsel, de verlengstukgedachte en de totaalwinstgedachte.	+/-
Doeltreffendheid	Belastingplichtigen kunnen door beide bepalingen beperkt worden in het verrekenen van liquidatieverliezen waarbij de samenloop leidt tot een versterkend effect op de doeltreffendheid.	+
Doelmatigheid	Afstemming van de liquidatieverliesregeling op de temporiseringsmaatregel had ertoe geleid dat de doelstelling van de wetgever op een efficiëntere manier bereikt had kunnen worden.	-
Evenredigheid	De samenloop leidt tot dubbele beperkingen voor belastingplichtigen.	--
Onderlinge afstemming	Ondanks de rechtvaardigingsgrond van de wetgever om beide beperkende maatregel in te voeren is er geen sprake onderlinge afstemming.	--
Conclusie: De liquidatieverliesregeling kent net als de verliesverrekeningsregeling beperkende maatregelen voor belastingplichtigen om te voorkomen dat winstgevendende bedrijven jaren achtereen geen Vpb betalen. De huidige samenloop heeft het neveneffect dat belastingplichtigen door beide beperkende maatregelen getroffen worden. De samenloop wordt als onwenselijk en negatief beschouwd.		

Hoofdstuk 4.7 De handel in verlieslichamen (artikel 20a Wet VPB 1969)		
Rechtmatigheid	Doorwerking in lijn met het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel	+
Verwerkelijking rechtsbeginselen	De samenloop leidt tot inbreuk op het totaalwinstbeginsel.	-
Doeltreffendheid	De samenloop leidt tot frustratie van de effectiviteit van artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969.	--
Doelmatigheid	De samenloop doet niet af aan de doelmatigheid.	+/-
Evenredigheid	De samenloop heeft tot gevolg dat belastingheffing optreedt als verliezen uit het verleden verrekend worden met winsten 'uit	--

	het verleden' wat als een disproportioneel effect kan worden beschouwd.	
Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	De samenloop doet geen inbreuk aan de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid.	+/-
Onderlinge afstemming	Het gebrek aan afstemming tussen beide bepalingen leidt er mijns inziens toe dat reparatie van inconsistenties in de Wet VPB 1969 beperkt wordt.	--
Conclusie: De samenloop leidt tot afbreuk aan de effectiviteit van de bepaling die is opgenomen om verliesverdamping in 20a-situaties te voorkomen. Dit is een onwenselijk neveneffect van de bepaling. De samenloop wordt als onwenselijk en negatief beschouwd.		

5.4 Beoordeling wenselijkheid

De temporiseringsmaatregel kent een generiek karakter. Dit heeft tot gevolg dat de bepaling een samenloopeffect kent met andere bepalingen in de Wet VPB 1969. In dit onderzoek is de wenselijkheid van de samenloop met andere bepalingen in de Wet VPB 1969 onderzocht. Hierbij is aan de hand van het toetsingskader de wenselijkheid, met inachtneming van de kwaliteitseisen die aan goede wetgeving worden gesteld, beoordeeld en onderzocht of het samenloopeffect met de temporiseringsmaatregel leidt tot onwenselijke neveneffecten. Hierbij zijn een drietal samenloopeffecten met de temporiseringsmaatregel geconstateerd.

Ten eerste is er sprake van een samenloopeffect van de temporiseringsmaatregel met bepalingen in de Wet VPB 1969 waarbij belastingplichtigen die in beginsel niet winstgevend zijn getroffen worden door het beperkende effect van de temporiseringsmaatregel. Belastingplichtigen die gebruik wensen te maken van de kwijtscheldingswinstvrijstelling of de geruisloze terugkeerfaciliteit kunnen door het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel te maken krijgen met belastingheffing.²⁵⁵ Dit kan worden gezien als overkill en daarmee een ongewenst neveneffect. De doelstelling van de temporiseringsmaatregel om meer geleidelijke verliesneming en stabielere belastbare bedragen te creëren rechtvaardigen het samenloopeffect. Desondanks is het samenloopeffect niet in lijn met de doelstelling van de temporiseringsmaatregel om de verliesverrekening van winstgevende ondernemingen te beperken.²⁵⁶ Doordat de samenloop de doeltreffendheid van deze bepalingen beperkt en dit afbreuk doet aan de ratio van beide bepalingen wordt geconstateerd dat er sprake is van een onwenselijke samenloop.

Daarnaast leidt het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel ertoe dat bepalingen waarin een beperking op het verrekenen van verliezen is opgenomen een samenloop effect kent met de temporiseringsmaatregel. Dit kan leiden tot een versterkend effect op de verliesverrekeningsbeperkingen die zijn opgenomen in de liquidatieverliesregeling, de houdsterverliesregeling en artikel 20a Wet VPB 1969 dat is gericht op de beperking van de handel in verlieslichamen.²⁵⁷ Ondanks dat de beperkingen zoals deze in de bepalingen zijn opgenomen voortkomen uit een antimisbruikgedachte kan de samenloop met de temporiseringsmaatregel leiden tot een overkill wat een ongewenst neveneffect vormt. De samenloop met artikel 20a lid 12 Wet VPB 1969 kan er daarnaast toe leiden dat verliezen verdampen. Dit is niet in lijn met de totaalwinstgedachte waarop de verliesverrekeningsregels gestoeld zijn. Deze samenloopeffecten worden als onwenselijk beschouwd maar zijn door het antimisbruikarakter van deze bepalingen gerechtvaardigd.

²⁵⁵ Zie paragraaf 4.2 en paragraaf 4.4.

²⁵⁶ *Kamerstukken I 2020/21*, 35572, nr. F, p 8-9.

²⁵⁷ Zie paragraaf 3.4, paragraaf 4.6 en paragraaf 4.7.

Tenslotte kent de temporiseringsmaatregel een samenloop met bepalingen in de Wet VPB 1969 welke door de wetgever voorzien waren, door de wetgever als wenselijk beschouwd worden of waar naar aanleiding van de parlementaire behandeling door de SvF een samenloopregeling voor is opgenomen. Dit betreft de bepalingen van het latent liquidatieverlies bij voeging in de fiscale eenheid, de voorvoegingsverliesverrekeningsregels, de houdstervliesregeling en de compenserende heffingstoets van artikel 10a Wet VPB 1969.²⁵⁸ De samenloop met deze bepalingen ligt in lijn met de doelstelling en het generieke karakter van de temporiseringsmaatregel en doet geen afbreuk aan de ratio van de betreffende bepalingen. De betreffende samenloopeffecten worden dan ook als wenselijk beschouwd en leiden niet tot ongewenste neveneffecten.

5.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Bij de beoordeling van de samenloopeffecten als gevolg van de doorwerking van de temporiseringsmaatregel is geconcludeerd dat de samenloop in bepaalde gevallen kan leiden tot een overkill. Het is naar mijn optiek dan ook wenselijk dat er vervolgonderzoek plaatsvindt naar de omvang van deze overkill en indien noodzakelijk dat de wetgever dan wel de SvF zo snel mogelijk ingrijpt. De beperkte omvang van dit onderzoek heeft tot gevolg dat alleen de wenselijkheid van de samenloopeffecten is onderzocht. Met betrekking tot de samenloopeffecten welke als onwenselijk beschouwd zijn in het licht van dit onderzoek rijst bij mij en u als lezer ongetwijfeld de vraag hoe een dergelijke samenloop wel op een wenselijke wijze vormgegeven kan worden. Het heeft dan ook mijn aanbeveling vervolgonderzoek te doen naar alternatieve wijzen waarop de samenloop met betreffende bepalingen vormgegeven kan worden welke in lijn is met ratio van zowel de temporiseringsmaatregel als de betreffende bepaling.

²⁵⁸ Zie paragraaf 3.2, paragraaf 4.3 en paragraaf 4.5.

Jurisprudentie- en literatuurlijst

Jurisprudentielijst

Hof van Justitie

- Hof van Justitie (EG) 18 september 2003, zaak C-168/01, ECLI:EU:C:2003:479 (*Bosal*), BNB 2003/344, m.nt. G.T.K. Meussen
- HvJ EG 13 december 2005, zaak C-446/03, ECLI:EU:C:2005:763 (*Marks & Spencer II*), BNB 2006/72, m.nt. P.J. Wattel
- Hof van Justitie (EU) 12 september 2006, zaak C-196/04, ECLI:EU:C:2006:544 (*Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas*), BNB 2007/54, m.nt. P.J. Wattel.
- Hof van Justitie (EG) 13 maart 2007, zaak C-524/04, ECLI:EU:C:2007:161 (*Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*), m.nt D.S. Smit

Hoge Raad

- HR 6 november 1991, ECLI:NL:HR:1991:BH8140, BNB 1992/97, m.nt. G. Slot.
- HR 6 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3226, BNB 2016/30 c*, m.nt. W.F.E.M. Egelie.
- HR 8 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1350 (Telecomarrest), BNB 2016/197 c*, m.nt. O.C.R. Marres.
- HR 21 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:640 (Credit-Suisse), BNB 2017/156 c*, m.nt. O.C.R. Marres.
- HR 11 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:884, BNB 2021/116 c*, m.nt. R.J. de Vries.

Literatuurlijst

Artikelen

Bobeldijk, WFR 2021/6.

A.C.P. Bobeldijk, 'Maatschappelijk onaanvaardbaar: belastingheffing over kwijtscheldingswinst', *WFR* 2021/6.

Bobeldijk en Heijtel, NLF-W 2021/20

A.C.P. Bobeldijk en D.L. Heijtel, 'De gewijzigde liquidatieverliesregeling: een overzicht en evaluatie', *NLF-W* 2021/16 (deel 1).

Bobeldijk en Heijtel, WFR 2022/125

A.C.P. Bobeldijk en D.L. Heijtel, 'Antifragmentatiebepalingen in de Wet VPB 1969 gewenst?', *WFR* 2022/125.

Broos en Schoeman, WFR 2003/1937

J.A. Broos & T. Schoeman, 'De andere Bosal-reparatie', *WFR* 2003/1937.

Elsweier, WFR 2020/172

F.J. Elsweier, 'Verliesverrekeningstemporisering', *WFR* 2020/172.

Elsweier, TFO 2021/176.1

F.J. Elsweier, 'Verliezen in de VPB', *TFO* 2021/176.1.

Essers, TFO 1994/217

P.H.J. Essers, "Onbeperkte voorwaartse verrekening van ondernemingsverliezen", *TFO* 1994/217.

Van Gijlswijk en Van der Zwan, NLF 2022/0198

M. van Gijlswijk en R van der Zwan, 'Eindejaarsbesluit wijzigingen van enkelen uitvoeringsbesluiten', *NLF* 2022/0198.

Grapperhaus, WFR 1978/1073

F.H.M. Grapperhaus "In de tijd beperkte verliescompensatie is uit de tijd", *WFR* 1978/1073.

Grapperhaus, WFR 1979/669

F.H.M. Grapperhaus, 'Onbeperkte voorwaartse verliescompensatie een eis van rechtvaardigheid', *WFR* 1979/669.

De Groot, NLF Opinie 2021/6

A. De Groot, 'Gelijke monniken, gelijke kappen – de latente liquidatieverliesregeling anno 2022', *NLF Opinie* 2021/6.

De Groot en Van Uunen, Fiscaal Praktijkblad 2022/52

O. de Groot & E. van Uunen, 'Opinie: over de fiscale eenheid Vpb en de koekjestrommel', *Fiscaal Praktijkblad* 2022/52.

Hofman, WFR 2022/201

A.W. Hofman, 'Ontwikkelingen inzake de fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting', *WFR* 2022/201.

Hofstra, WFR 1979/277

H.J. Hofstra, 'Verrekening van positieve en negatieve inkomens en winsten in de tijd', *WFR* 1979/277.

Kloosterman en Ruige, WFR 2015/40

V. Kloosterman en P. Ruige, 'Tijd voor afschaffing van de houdsterverliesregeling?', *WFR* 2015/40.

Koster, WFR 2019/18

E.R. Koster, 'De vergeten Wet op de Oorlogswinstbelasting 1916', *WFR* 2019/18.

Van Oers en Tekstra, Tvl 2022/4.

M.H.M. van Oers & A.J. Tekstra, 'Kwijtscheldingswinstvrijstelling en verliesverrekeningstemporiseringsregeling', *Tvl* 2022/4.

Pancham en Kampschöer, WFR 2003/1929

S.R. Pancham & G.W.J.M. Kampschöer, 'Beperking verliesverrekening: de "echte" Bosal-reparatie', *WFR* 2003/1929.

Post, WFR 2006/433

D.R. Post, 'Verliescompensatie en totaalwinst: meer dan een mythe?', *WFR* 2006/433.

Post, WFR 2010/13

D.R. Post, 'Het Belastingplan 2010 en achterwaartse verliesverrekening: over liquiditeit en lazaruswinsten', *WFR* 2010/13.

Post en Elswelier, WFR 2020/193

D.R. Post & F.J. Elswelier, 'Enige vraagpunten rondom de voorgestelde verliesverrekeningsmaatregel in de vennootschapsbelasting', *WFR* 2020/193.

Post, WFR 2021/23

D.R. Post, 'Pleidooi voor een belastingkorting voor houdsterverliezen', *WFR* 2021/23.

Post, WFR 2021/146

D.R. Post, 'Ruim baan voor de verrekening van houdsterverliezen!', *WFR* 2021/146.

Van de Streek, WFR 2018/215.

L. van de Streek, 'Voorstellen tot een meer evenwichtige versobering van de voorwaartse verliesverrekeningstermijn in de vennootschapsbelasting', *WFR* 2018/215.

De Vries, WFR 2002/1741

R.J. de Vries, 'De kwijtscheldingswinstvrijstelling binnen concernverband: een fata morgana?', *WFR* 2002/1741.

Boeken/naslagwerken**Bobbeldijk 2009**

A.C.P. Bobeldijk, *Afgewaardeerde vorderingen in de vennootschapsbelasting* (Fiscaal Wetenschappelijke Reeks, nr. 14) (Diss. Utrecht), Amersfoort: Sdu Fiscale & Financiële Uitgevers 2009.

Bouwman en Boer 2022

J.N. Boer en M.J. Bouman, *Wegwijs in de Vennootschapsbelasting*, Wegwijsreeks, Den Haag: Sdu 2022.

Elsweier 2018

F.J. Elswieier, *Een rechtsvergelijking tussen de Nederlandse en Duitse winstbelasting van lichamen. Rechtsregels uit de Duitse Körperschaftsteuer en Gewerbesteuer als inspiratiebron voor de Nederlandse vennootschapsbelasting* (Fiscale monografieën nr. 153) (Diss. Tilburg). Deventer: Wolters Kluwer 2018

Cursus Belastingrecht (Vennootschapsbelasting)

A.W. Hofman, VPB.2.4.0.A.a1 Inleidende algemene opmerkingen over het belang van de deelnemingsvrijstelling, in: A.W. Hofman, M.L.M. van Kempen & A.C. Rijkers (red.), *Cursus Belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Cursus Belastingrecht (Vennootschapsbelasting)

J.L. Van de Streek, VPB.2.4.13.A.b. Achtergrond van de liquidatieverliesregeling, in: A.W. Hofman, M.L.M. van Kempen & A.C. Rijkers (red.), *Cursus Belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Cursus Belastingrecht (Vennootschapsbelasting)

D.R. Post, VPB.4.0.0.A.a2.II. De maatregel om verliesverrekening te temporiseren (vanaf 1 januari 2022), in: D.R. Post, M.L.M. van Kempen & A.C. Rijkers (red.), *Cursus Belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Cursus Belastingrecht (Vennootschapsbelasting)

D.R. Post, VPB.4.0.1.A.d Van art. 20 lid 5(oud) naar art. 20a, in: D.R. Post, M.L.M. van Kempen & A.C. Rijkers (red.), *Cursus Belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Van der Geld 2011

J.A.G. Van der Geld, *De deelnemingsvrijstelling en deelnemingsverrekening* (Fiscale monografieën nr. 149), Deventer: Kluwer 2011.

Heithuis (red.) 2020

Heithuis (red), *Compendium Vennootschapsbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Kok 2006

Q.W.J.C.H. Kok, *'De Wet VPB 2007 (Fiscaal Actueel nr. 1)'*, Deventer: Kluwer 2006

NDFR Commentaar: deel Vennootschapsbelasting

E. Thomas, *Commentaar op Artikel 34i - Wet op de vennootschapsbelasting 1969 - Overgangsrecht ATAD1*, *Commentaar: deel Vennootschapsbelasting*, Den Haag: Sdu.

NDFR Commentaar: deel Vennootschapsbelasting

H.J. Bresser, *Commentaar op Artikel 15ab – Wet op de vennootschapsbelasting 1969 - Entreeheffingen/latent liquidatieverlies aant. 7.1.*, *Commentaar: deel Vennootschapsbelasting*, Den Haag: Sdu.

Pieterse en IJsselmuiden 2019

L.J.A. Pieterse & R.O. IJsselmuiden, *Geruisloze terugkeer uit de BV (FED Fiscale Brochures)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Post 2012

D.R. Post, *De invloed van belangenwijzigingen op verliesverrekening (Fiscaal Wetenschappelijke Reeks nr. 20)*, Den Haag: Sdu 2012

Van Strien 2006

J. van Strien, *Renteaftrekbeperkingen in de Wet VPB (Fiscale monografieën nr. 119)*, Deventer: Kluwer 2006.

Vakstudie Vennootschapsbelasting

Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Vennootschapsbelasting, Aant. 3.1 Doel en strekking bij: Wet op de vennootschapsbelasting 1969, Artikel 15ab [Behoud fiscale claims bij totstandkoming fiscale eenheid], Deventer: Wolters Kluwer.

Rapporten

Ministerie van Financiën 2020, *Syntheserapport Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*.

Rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals, *Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting – Analyses en aanbevelingen*, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 623.

Mediabronnen

Nederlandse Orde van Belastingadviseurs 2022

Betreft commentaar van de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs op de eerste nota van wijziging Belastingplan 2021 (35 572), 16 oktober 2020.

Interview TaxLive

Betreft Interview TaxLive 30 september 2020, 'Stop ingrijpende aftrekbeperving liquidatie- en stakingsverlies! Simpel alternatief is voldoende' waarin Ben Kiekebeld wordt geïnterviewd.

Parlementaire stukken

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 8 april 2004, nr. CPP2004/545M (V-N 2004/21.13).

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 23 december 2005, nr. CPP 2005/2662M (Stcrt. 2006,9).

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 27 december 2005, nr. CPP2005/2573M NTFR 2006/83

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 25 maart 2013, nr. BLKB2013/110M (Stcrt. 2013, 8768).

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 17 december 2021 (Stcrt. 2021, 657).

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 9 maart 2021 (Stcrt. 2021, 13012).

Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 25 maart 2013, nr. BLKB2013/110M gewijzigd bij besluit van 10 februari 2022, nr. 2022-1669 (Stcrt. 2022, 5018).

Kamerstukken II 1939/40, 239, nr. 5.

Kamerstukken II 1948/49, 1251, nr. 8.

Kamerstukken II 1952/53, 3041, nr. 5.

Kamerstukken II 1959/60, 6000, nr. 3.

Kamerstukken II 1983/84, 18242, nr. 6.

Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1 en 2.

Kamerstukken II 1994/95, 23962, nr. 3.

Kamerstukken II 1994/95, 23962, nr. 5.

Kamerstukken II 1995/96, 24 696, nr. 3.

Kamerstukken II 1999/2000, 26 854, nr. 3.

Kamerstukken II 1999/2000, 27 209, nr. 3.

Kamerstukken II 2000/2001, 26 854, nr. 6.

Kamerstukken II 2003/04, 29 210, nr. 8.

Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 1.

Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 3.

Kamerstukken II 2018/19, 35028, nr. 3.

Kamerstukken II 2018/19, 35028, nr. 21.

Kamerstukken II 2018/19, 35 110, nr. 11 (motie Omtzigt c.s.).

Kamerstukken II 2020/21, 35 568, nr. 6.

Kamerstukken II 2020/21, 35572, Belastingplan 2021, NvW (art. XXVI, ond. Ab).

Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 12.

Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 17.

Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 23.

Kamerstukken II 2021/22, 35927, nr. 38.

Kamerstukken II 2021/22, 35 928, nr. 7.

Kamerstukken I 1999/2000, 27 209, nr. A.

Kamerstukken I 2020/21, 35572, nr. F.

Kamerstukken I 2020/21, 35572, H.

Kamerstukken I 2020/21, 35572, I.