

Vergaderjaar 2007–2008

30 645

Voorstel van wet van de leden Dezentjé Hamming-Bluemink en Tang houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten ten behoeve van de rechtsbescherming met betrekking tot de administratieplicht en controlehandelingen van de fiscus

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2008

Inleiding

Op 12 juli 2006 is een initiatiefwetsvoorstel ingediend over de rechtsbescherming van belastingplichtige bij controlehandelingen van de fiscus¹. Door wijziging van het oorspronkelijke voorstel is het toepassingsgebied van het voorstel verruimd; inmiddels zijn naast de ministeries van Financiën (Belastingdienst) en Justitie (rechterlijke macht) ook die van Economische Zaken (WBSO) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (de heffing en controles van decentrale overheden) bij het wetsvoorstel betrokken.

De regering heeft in een en ander aanleiding gevonden haar opvattingen over het wetsvoorstel en de mogelijke gevolgen ervan voor de uitvoeringspraktijk in deze brief te verwoorden en deze u hierbij als kabinetsstandpunt te doen toekomen.

Het wetsvoorstel

De initiatiefnemers menen dat er naar het huidige recht geen effectieve rechtsbescherming bestaat tegen verzoeken om informatie van de Belastingdienst en standpunten van de inspecteur over de omvang van de administratie- en bewaarplicht volgens de fiscale wetgeving. De huidige procedure voor de fiscale rechter zou niet effectief zijn, omdat de verplichting om mee te werken daardoor niet wordt opgeschort; bij een weigering om mee te werken loopt men het risico van strafvervolgning of wordt men geconfronteerd met de zogenoemde omkering en verzwaring van de bewijslast.² Het initiatiefwetsvoorstel voorziet daarom in de mogelijkheid om een bezwaarprocedure te starten bij verzoeken om informatie en om de omvang van de administratie- en bewaarplicht te kunnen laten vaststellen via het vragen van een voor bezwaar vatbare beschikking.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 645, nr. 3.

² Dit houdt in dat de inspecteur de aanslag naar een geschat bedrag oplegt en handhaaft, tenzij de belastingplichtige overtuigend aantoont dat de aanslag onjuist is.

Standpunt van de regering

Het kabinet is van mening dat het wetsvoorstel sympathiek oogt, want het heeft als onderwerp uitbreiding van rechtsbescherming van burgers en bedrijven tegen de overheid. Desondanks is het kabinet van mening aanvaarding van dit voorstel te moeten ontraden. Daarbij denkt het kabinet aan de volgende aspecten en bezwaren:

- de reeds bestaande rechten van de belastingplichtige,
- de verdere juridisering, de nadelige gevolgen voor het proces van heffing en toezicht,
- meer ruimte voor kwaadwillenden,
- de nadelige gevolgen voor de gegevensuitwisseling met het buitenland en
- de uitvoeringsgevolgen.

Naast deze bezwaren is voorts een belangrijk argument dat voor de aan het wetsvoorstel verbonden kosten geen budgettaire dekking wordt geboden.

Budgettaire

Door de Belastingdienst worden de kosten voor de uitvoering van het initiatief wetsvoorstel op 26 miljoen euro structureel geraamd. Daarnaast zijn er kosten voor andere bestuursorganen, waaronder lokale overheden en de rechterlijke macht, van ca 12 miljoen structureel. Voor deze kosten bestaat geen dekking binnen de rijksbegroting. Indien de kosten alsnog moeten worden ingepast, gaat dat ten koste van andere uitgavencategorieën. Het kabinet verzoekt de Kamer bij aanvaarding van het wetsvoorstel dan ook aan te geven bij welke posten op de rijksbegroting de dekking voor het wetsvoorstel gevonden moet worden.

Toelichting

Verdergaande juridisering/proportionaliteit

De vraag is voor welk probleem het voorstel nu precies een oplossing wil bieden. Indien het gaat om een incidentele situatie waarin een bevoegdheid te ruim wordt geïnterpreteerd en toegepast is dit onjuist en dient dit via interne instructies te worden tegengegaan. Het bieden van meer rechtsbescherming tegen dergelijke handelingen, zoals het voorstel inhoudt, is niet de juiste weg dit tegen te gaan. De vraag is dan ook of de gekozen weg van dit voorstel de juiste is en of zodanig sprake is van een vermeend rechtstekort dat dit noopt tot de invoering van een geheel nieuw systeem van rechtsbescherming.

De wetgever heeft destijds bewust gekozen voor het niet opnemen van de procedure van bezwaar en beroep in de fase van de informatievergaring. Zou in deze fase van het aangifteproces voortdurend de rechtmatigheid van het handelen van de uitvoeringsorganisatie ter discussie kunnen worden gesteld dan bestaat het risico dat het systeem vastloopt. Niet voor niets zijn daarom ook andere, vergelijkbare voorbereidingshandelingen in het bestuursrechtelijke systeem uitgesloten van bezwaar of beroep¹. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) wil het proces van voorbereiding van besluiten niet verzwaren en bezwaren met mogelijke tussenprocedures. Dan kan een normale gang van zaken en een goede uitvoeringstaak immers in gevaar komen. Het wetsvoorstel roept ten principale de vraag op of dit de weg is die wij op moeten. Bestaat niet juist de wens om de communicatie en het uitvoeringsproces niet verder te verzwaren en te juridiseren? Ontstaat hiermee zelfs niet een precedent met mogelijke doorwerking naar andere delen van het bestuursrecht?

¹ Vgl. artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Hierbij moet voorts worden bedacht dat de belastingplichtige in de fase van informatievergaring geenszins rechteloos is. De belastingplichtige die wordt geconfronteerd met een belastingambtenaar die het controle-instrumentarium te fors inzet kan:

- na afloop van een belastingcontrole (eventueel met een verzoek tot schadevergoeding) het handelen van de inspecteur laten toetsen door de fiscale rechter;
- gedurende een controleonderzoek de civiele kortgedingrechter inschakelen. In een kortgeding kan worden geëist dat de Belastingdienst zijn handelen aanpast of staakt;
- een klacht indienen bij de Belastingdienst;
- de kwestie voorleggen aan de Nationale ombudsman. De ombudsman fungeert bij klachten als een soort «hoger beroep»;
- een verzoekschrift indienen bij de commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en Tweede Kamer.

Instrument voor kwaadwillenden?

Tussen rechtsbescherming en dwangmiddelen dient een afgewogen evenwicht te bestaan. Thans zal de belastingplichtige, die bepaalde informatie aan de Belastingdienst niet wenst te verstrekken, moeten afwegen of de Belastingdienst rechtmatig een beroep kan doen op de zogenoemde omkering van de bewijslast. Hiertegenover staat dat de Belastingdienst bij het onrechtmatig toepassen van zijn bevoegdheid het risico loopt van bewijsuitsluiting en het vergoeden van de eventueel geleden schade. Het wetsvoorstel doorbreekt dit evenwicht door deze belangenafweging bij de belastingplichtige weg te nemen en neer te leggen bij de rechter. Het gevaar bestaat dat belastingplichtigen die te kwader trouw zijn met behulp van de mogelijkheden die door dit wetsvoorstel worden geschapen, het verzoek om informatie van de inspecteur onterecht kunnen traineren. Waar het wetsvoorstel tegemoet komt aan de wens om de goedwillende belastingplichtige te beschermen tegen een overijverige inspecteur, oogt het wetsvoorstel sympathiek, maar is het gelet op de reeds bestaande mogelijkheden voor de belastingplichtige de vraag of het nodig is. Waar het wetsvoorstel een nieuw en substantieel middel biedt dat door het gehele heffingsproces heen kan worden toegepast en dat nieuwe mogelijkheden tot misbruik biedt aan lieden die niet aan de keizer willen geven wat aan de keizer toekomt, schiet het voorstel door in zijn bedoeling en daarmee zijn doel voorbij. Ligt het niet voor de hand dat de nieuwe bezwaarmogelijkheid steeds zal worden ingeroepen bij vragen die kunnen leiden tot de ontdekking van een onjuistheid in de aangifte nu hiermee immers opschorting of zelfs het stilleggen van het onderzoek kan worden bereikt?

Dit aspect klemt te meer, nu de werkwijze van de Belastingdienst erop is gericht de posten met de grootste risico's voor controle te selecteren.

Gevolgen voor de gegevensuitwisseling met het buitenland

Uit het EG-recht en bilaterale belastingverdragen volgt dat Nederland gehouden is om informatie die van belang kan zijn voor een juiste vaststelling van de belastingschuld in een andere staat zo spoedig mogelijk te verstrekken¹. Het beleid ten aanzien van het uitwisselen van inlichtingen is erop gericht om het ontgaan van belasting te voorkomen en belastingfraude te bestrijden. In het verleden heeft de mogelijkheid tot bezwaar en beroep tegen de kennisgeving tot verstrekking van inlichtingen geleid tot vertragingen in de uitwisseling van gegevens. Een nieuwe mogelijkheid tot opschorting van de verstrekking van gegevens aan de verdragspartners, kan worden aangegrepen alsnog de uitwisseling te vertragen.

¹ In het OESO-commentaar is hierover ondermeer het volgende opgemerkt: «Notification procedures should not, however, be applied in a manner that, in the particular circumstances of the request, would frustrate the efforts of the requesting State. In other words, they should not prevent of unduly delay effective exchange of information».

Het wetsvoorstel beïnvloedt daarmee in nadelige zin de effectiviteit van deze gegevensuitwisseling. De positie van Nederland als verdragspartner kan daardoor in het geding komen. Voor gevallen van (mogelijke) belastingfraude is het de vraag of bij internationale gegevensuitwisseling een uitzondering gemaakt kan worden (dus geen extra rechtsbescherming o.g.v. het initiatiefwetsvoorstel). De indieners van het wetsvoorstel hebben dan ook terecht op dit punt het oordeel van de Europese Commissie over het wetsvoorstel gevraagd.

Gevolgen voor de Belastingdienst, de rechterlijke macht, SenterNovem en de medeoverheden

Anders dan de initiatiefnemers menen, vormt het wetsvoorstel potentieel een forse belasting voor de Belastingdienst, de rechterlijke macht en o.a. SenterNovem. De inschatting is dat het wetsvoorstel tot een flinke toename van de werklast van de Belastingdienst zal leiden (bijlage 1¹ bevat een nadere berekening van deze inschatting). De Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) heeft in zijn advies over het wetsvoorstel becijferd dat de instroom van belastingzaken ongeveer 20 tot 25 procent hoger komt te liggen dan thans het geval is. De Raad voegt daarbij een kostenraming die neerkomt op € 6,5 structureel. De Raad gaat er voorts vanuit dat ten minste anderhalf jaar nodig is om de belastingsectoren voor te bereiden op de invoering van het wetsvoorstel². Per 1 januari 2006 zijn de controlewerkzaamheden in het kader van de afdrachtvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) van de Belastingdienst aan SenterNovem, een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken, overgedragen. Voor de WBSO valt er een toename van de uitvoeringskosten te verwachten van een kleine miljoen euro. Het ministerie van BZK heeft laten weten dat op basis van contact met VNG en IPO ook op gemeentelijk en provinciaal niveau een toename in de uitvoeringskosten te verwachten valt. VNG heeft berekend dat dit wetsvoorstel een toename in de uitvoeringskosten van € 4,2 miljoen voor alle gemeenten tezamen betekent.

Nota van wijziging

In de op 26 februari 2008 uitgebrachte nota van wijziging (30 645, nr. 10) wordt voorgesteld het wetsvoorstel bij Koninklijk Besluit in werking te laten treden. Hoewel dit de regering de mogelijkheid biedt van het zorgvuldig kiezen van het moment van inwerkingtreding, zowel met het oog op de uitvoering binnen de Belastingdienst als met het oog op de taakuitbreiding van en invoeringstermijn voor de rechterlijke macht worden de principiële en praktische bezwaren van de regering tegen het voorstel bij de regering daarmee niet weggenomen.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Raad voor de rechtspraak, advies op het initiatiefwetsvoorstel van de Leden Dezentjé Hamming en Crone, 5 juli 2007.