

Vergaderjaar 2007–2008

30 645

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

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld 7 december 2007

De vaste commissie voor Financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Blz.

• Algemeen	1
• Geuite bezwaren tegen het voorstel	2
– Toename aantal bezwaarschriften en vertraging proces	2
– Wettelijke verankering van normen	3
– Gesloten stelsel	3
– Omkering bewijslast	4
• Bezwaarprocedure bij informatieverzoeken	4
• Informatievoorsprong Belastingdienst	5
• Actal-advies	6
• Ambtshalve ontheffing	6
Reactie commentaar NOB	6

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Dezentjé Hamming-Bluemink en Crone houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen ten behoeve van de rechtsbescherming met betrekking tot de administratieplicht en controlehandelingen van de fiscus. Een erkend probleem is dat er naar huidig recht geen effectieve rechtsbescherming bestaat voor degene die met een verzoek om informatie door de Belastingdienst wordt geconfronteerd en van oordeel is dat dit verzoek niet terecht is. Evenmin is er een effectieve rechtsbescherming tegen standpunten van de inspecteur over de omvang van iemands administratie- en bewaarplicht volgens de fiscale wetgeving. Genoemde leden erkennen dit probleem en zijn op de hoogte van de berichtgeving dat de fiscus soms op een buitenpropor-

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), onder-voorzitter, Weekers (VVD), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), J. Kortenhorst (CDA), Van der Burg (VVD), Van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA) en Vos (PvdA).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Halsema (GL), Remkes (VVD), Jonker (CDA), Aptroot (VVD), Van Gerven (SP), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), De Krom (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Vacature (CDA), Anker (CU), Mastwijk (CDA), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Van Dam (PvdA), Smeets (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA) en Roefs (PvdA).

tionele wijze gebruik maakt van de bevoegdheden om gegevens op te vragen. Te denken valt aan het opvragen van alle wereldwijde email-bestanden van een bedrijf, of data- of GSM verkeer van een groot aantal jaren, zonder dat daar de noodzaak zichtbaar is. Ook vraagt de Belastingdienst elektronische inzage in de boekhouding, maar die moet dan wel verplicht aangepast worden aan het systeem dat beschikbaar is bij de Belastingdienst. De leden van de CDA-fractie vragen wel of mogelijkheden zijn overwogen om buitenproportionele inzet van de bevoegdheden van de Belastingdienst in de uitvoering te voorkomen. Hebben de indieners overwogen of middels maatregelen van beleidstechnische aard of in de uitvoering een betere balans in de aanpak van de Belastingdienst gerealiseerd kan worden? Belastingplichtigen hebben momenteel geen rechtsmiddelen om zich te verzetten tegen gevallen van buitenproportionele inzet van de controlebevoegdheden van de fiscus. Bezwaar of beroep is niet mogelijk. Dergelijke verzoeken om informatie kunnen door belastingplichtigen dus niet rechtstreeks aan de rechter worden voorgelegd. Niet meewerken aan het verstrekken van gegevens is geen optie, want belastingplichtigen die dat doen worden geconfronteerd met een vervelende sanctie: de omkering van de bewijslast. Het wetsvoorstel Dezentjé Hamming en Crone beoogt te voorzien in deze leemte in de fiscale rechtsbescherming. Genoemde leden erkennen dat een niet onbelangrijk deel van het maatschappelijk middenveld, en met name het georganiseerde bedrijfsleven, enthousiast is over het voorstel. Toch kleven er ook bezwaren aan dit wetsvoorstel. Hierover hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben nog enige opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wel hebben de leden van de SP-fractie nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel tot wetswijziging. Zij willen ook hun waardering uitspreken voor dit initiatiefvoorstel, wetende dat dit voor initiatiefnemende leden van de Kamer een forse tijdsinspanning vergt. Met de initiatiefnemers onderkennen zij dat dit voorstel een bijdrage levert aan de rechtsbescherming met betrekking tot administratieplicht en controlehandelingen van de fiscus. Die leden achten dit positief. Zij achten het ook van wijsheid getuigen dat op advies van Actal een evaluatiebepaling is opgenomen. Naast deze algemene positieve beoordeling hebben de leden van de VVD-fractie – in lijn met het door de NOB geleverde commentaar – echter nog wel enkele vragen aan de indieners.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Dezentjé Hamming-Bluemink en Crone houdende de wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen ten behoeve van de rechtsbescherming met betrekking tot de administratieplicht en controlehandelingen van de fiscus. Zij waarderen de inzet van de indieners om de administratieve lasten verder omlaag te brengen. Momenteel hebben de leden van de ChristenUnie-fractie geen nadere vragen over het wetsvoorstel.

Geuite bezwaren tegen het voorstel

Toename aantal bezwaarschriften en vertraging proces

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het verleden de regering afwijzend heeft gereageerd op voorstellen om de rechtsbescherming van burgers tegen controlehandelingen van de fiscus te verbeteren. De aarzelingen van de regering zijn echter vooral van uitvoerings aard, ze hebben

namelijk te maken met de vrees dat belastingplichtigen massaal bezwaar aan gaan tekenen tegen allerhande vragenbrieven waardoor het voor de Belastingdienst onmogelijk wordt haar taak te vervullen. Komt het herziene wetsvoorstel wel tegemoet aan deze bezwaren? Hoe beoordelen de indieners van het wetsvoorstel de risico's verbonden aan een grote stroom van bezwaren? Komt de Belastingdienst niet in de problemen door extra de extra werklust verbonden aan bezwaarschriften? Daarnaast leidt de voorgestelde procedure met beroep en zelfs cassatie tot de mogelijkheid voor belastingbetalers om controlehandelingen eindeloos te vertragen en daarmee ook de effectiviteit van het belastingtoezicht te ondermijnen. Hoe beoordelen de indieners deze aspecten van de gekozen procedure? De mogelijkheid voor belastingplichtigen om zich te verweren tegen controlehandelingen van de fiscus zou de slagkracht van de fiscus in de belastinghandhaving kunnen verminderen. Hoe beoordelen de indieners dit risico? Kan het wetsvoorstel ertoe leiden dat de belastingmoraal in Nederland negatief beïnvloed wordt?

Wettelijke verankering van normen

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners ook nog expliciet in te gaan op de door de Raad voor de Rechtspraak gemaakte opmerkingen inzake de wenselijkheid van wettelijke verankering van normen waaraan een onderzoek door de fiscus moet voldoen, dit met het oog op uitvoeringspraktijk, de taakuitoefening van de rechter en de rechtseenheid. Ook al hebben de indieners «slechts» op het oog «om effectieve toegang tot de rechter te bieden», zou een dergelijke verankering toch niet wenselijk zijn, zo vragen deze leden.

Gesloten stelsel

De leden van de PvdA-fractie constateren dat sommige commentaren opmerken dat het wetsvoorstel niet ver genoeg gaat en vragen of het mogelijk/wenselijk is het werkingsgebied van dit wetsvoorstel uit te breiden tot alle beslissingen van inspecteurs en aldus over te gaan van het gesloten naar een open systeem van bezwaar en beroep conform de Algemene wet bestuursrecht. Met name zou dit bij de verdere ontwikkeling van horizontaal toezicht nuttig lijken. Hierbij wijst men op de beperkte rechtsbescherming bij horizontaal toezicht omdat niet duidelijk is hoe dergelijke afspraken getoetst moeten worden (door welke rechter – fiscale, bestuurs- of civiele? – of door het parlement). Kunnen de indieners hierop ingaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie merken op dat het wetsvoorstel de rechtsbescherming tegenover de fiscus op bepaalde punten beoogt te verbeteren. Het wetsvoorstel behelst geen grondige wijziging in het huidige gesloten stelsel van rechtsbescherming in fiscale zaken. Er wordt wel betoogd dat in belastingzaken het gesloten stelsel omgevormd moet worden in een open stelsel van rechtsbescherming, zoals gangbaar is het bestuursrecht. Wat is de mening van indieners over een open stelsel en hoe zien de indieners onderliggend wetsvoorstel in die discussie?

De leden van de VVD-fractie vragen aan de indieners hen nog eens duidelijk te maken waarom zij van deze gelegenheid geen gebruik gemaakt hebben het gehele besloten stelsel van rechtsbescherming in de AWR ter discussie te stellen. Spelen naast «de praktische overwegingen» bij de indieners nog andere overwegingen een rol? Zouden zij het wenselijk vinden als de regering een dergelijke meer ingrijpende wetswijziging alsnog in voorbereiding zou nemen? Speelt hier ook de vrees voor een grote toename in de hoeveelheid bezwaarschriften een rol? Waarop is die verwachting dan gebaseerd?

De leden van de PvdA-fractie merken verder op dat de Raad van State en NOB hebben gepleit voor een heroverweging van de omkering/verzwaring van de bewijslast als niet wordt voldaan aan inlichtingenverplichtingen. Wat is hierop de reactie van de indieners?

De leden van de VVD-fractie vragen, mede op basis van het door de Raad van State geleverde commentaar, of de indieners niet alsnog bereid zouden moeten zijn de maatregel van de omkering van de bewijslast te heroverwegen, in het belang van de rechtspositie van belastingplichtigen.

Bezwaarprocedure bij informatieverzoeken

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is er een alternatief mogelijk dat de doró hen hierboven genoemde knelpunten ondervangt. Dit alternatief is naar voren gebracht door de NOB en reeds verdedigd in het artikel van Haas en Jansen in het Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht¹. Kort samengevat ziet dit alternatief er als volgt uit. De procedure van bezwaar tegen de beschikking waarbij informatie wordt gevraagd en voorlopige voorziening om schorsing van het informatieverzoek te bereiken, kan vervangen worden door een procedure waarbij tegen het verzoek om informatie rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank. Daarbij zou tegen het informatieverzoek door wetsduiding rechtstreeks beroep mogelijk moeten zijn. Desgewenst kan eveneens bij wetsduiding het informatieverzoek als appellabele beschikking worden geduid. Dat zou in overeenstemming zijn met het gesloten stelsel van rechtsbescherming in belastingzaken. Noodzakelijk is een dergelijke duiding in onze visie echter niet. In ieder geval zou in onze visie vermeden moeten worden dat de belastingplichtige nog een verzoek tot transformatie van het informatieverzoek in een appellabele beschikking zou moeten doen. Het wetsvoorstel in de huidige vorm bevat een dergelijke verplichte omzetting, voordat bezwaar mogelijk is, doch dat is naar onze mening een overbodige regeling. De voorgestelde beroepsprocedure zou een volledige toetsing van het informatieverzoek moeten inhouden. In de praktijk zal dat betekenen dat de rechter marginaal zal toetsen of de Belastingdienst in redelijkheid tot het verzoek heeft kunnen komen. Immers, het feitenonderzoek is nog niet afgerond; veelal zal ook nog geen aanslag zijn opgelegd. Bovendien zal het instellen van beroep zonder extra procedure direct schorsende werking van het informatieverzoek dienen te hebben. In onze visie is een toetsing door één feitelijke instantie voldoende voor belastingplichtigen. Dat heeft ook als voordeel dat de procedure relatief kort zal zijn. In dit verband zou ook kunnen worden bepaald dat deze procedure het karakter van een versnelde behandeling zal hebben. Daarnaast kan geregeld worden dat termijnen die gelden voor de Belastingdienst (aanslagtermijn en beslistermijnen) op verzoek verlengd kunnen worden. Een ander voordeel van dit alternatief is dat het minder complex is en naar verwachting ook sneller tot de gewenste duidelijkheid leidt. Aan de zorg van de Belastingdienst dat juridische bezwaarprocedures kunnen leiden tot grote vertraging zou verder tegemoet gekomen kunnen worden door hoger beroep uit te sluiten. Net zoals in het voorzieningenrecht, waarbij tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank volgens artikel 8.81 Algemene wet bestuursrecht geen hoger beroep of cassatie mogelijk is, zou ook in de Algemene wet inzake rijksbelastingen met betrekking tot juridisch bezwaar omtrent controle handelingen alleen een beoordeling door de rechtbank in eerste instantie kunnen worden toegestaan. Hoe beoordelen de indieners deze mogelijkheid om de risico's van langdurige procedures te beperken?

¹ F. J. P. M. Haas, mr. D. N. N. Jansen, Versterking rechtsbescherming bij informatieverzoeken door de fiscus, TFB 2007/03 en het commentaar van V-N in 2007/50.

De leden van de SP-fractie constateren dat de indieners geen voorstanders zijn van de suggestie om iedere informatie-uitvraag door de fiscus in een voor bezwaar vatbare beschikking te gieten, omdat het vaak gaat om simpele vragen die vaak ook nog eens mondeling worden gedaan. Hoe beoordelen indieners de suggestie om alleen schriftelijke informatieverzoeken meteen in voor bezwaar vatbare beschikking te doen, zo vragen de leden van de SP-fractie? Er vindt niet meteen schorsing van de informatieplicht plaats; daar moet men de voorzieningenrechter om verzoeken. Indien dat verzoek wordt afgewezen, is de belastinginspecteur volgens indieners verplicht een nieuwe termijn te stellen voor het voldoen aan het informatieverzoek. De indieners vinden een wettelijke regeling hiervoor niet wenselijk; het moet geregeld worden via beleidsregels. Kunnen de indieners nog eens duidelijk uitleggen waarom een wettelijke plicht hier niet op zijn plaats is? Uit de schematische weergave van het tijdspad op bladzijde 11 van de memorie van toelichting volgt dat men binnen 10 dagen na afgifte van de beschikking van het informatieverzoek een bezwaarschrift in moet dienen en, zo men wil, een voorlopige voorziening moet instellen. De indieners geven aan aansluiting te hebben gezocht bij de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen (WIB). In de Algemene wet bestuursrecht is geregeld dat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift 6 weken bedraagt. Is de termijn van 10 dagen dan niet erg kort? Bovendien komt de termijn van 10 dagen niet terug in de wettekst. Verder vragen de leden van de SP-fractie wat de motivering is om in dit geval aansluiting te zoeken bij de WIB? Indien de voorzieningenrechter geen schorsende werking verleent, moet men toch aan het informatieverzoek van de fiscus voldoen, ook al staat formeel gezien de rechtmatigheid van dat verzoek nog niet vast. Kunnen indieners uitleggen wat nu precies de gevolgen zijn indien later blijkt dat het verzoek van de fiscus onrechtmatig was, maar dat eerder toch voldaan is aan het informatieverzoek? De fiscus heeft dan namelijk toch gewoon gebruik kunnen maken van de onrechtmatig verkregen gegevens.

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk waarom het in het voorstel niet mogelijk wordt gemaakt dat de inspecteur verzoeken om de verstrekking van gegevens en inlichtingen niet direct in een voor bezwaar vatbare beschikking kan vastleggen. Is het voorstel op dit onderdeel niet onnodig ingewikkeld, omdat immers veel verzoeken om informatie door de fiscus nu ook al schriftelijk worden gedaan?

Informatievoorsprong Belastingdienst

De leden van de CDA-fractie vragen of, in het streven naar een balans tussen Belastingdienst en belastingplichtigen ook mee is gewogen die situaties waar de Belastingdienst informatie bezit omtrent de belastingplichtigen die voor de belastingplichtige van belang kan zijn bij de controlehandeling? Nu is de Belastingdienst niet altijd bereid die informatie aan de belastingplichtige ter beschikking te stellen. Soms vraagt de dienst dus aan het bedrijf of de burger iets te bewijzen of ter controle voor te leggen, waarover de Belastingdienst uit andere bronnen reeds informatie heeft. Is het in die gevallen mogelijk voor de Belastingplichtige om middels deze procedure inzicht te krijgen in de informatie waarover de Belastingdienst beschikt?

Actal-advies

De leden van de CDA-fractie constateren dat de schatting van de administratieve lasten is gebaseerd op een veronderstelling van de indieners dat 5% van de belastingplichtigen gebruik zal maken van de voorziening. Waarop is deze schatting, dat slechts 5% gebruik zal maken van de regeling, gebaseerd? Hoe beoordelen de indieners de afweging tussen additio-

nele administratieve lasten voor burgers en bedrijven die echter verbonden zijn aan een wezenlijke verbetering van de rechtspositie van die burgers en bedrijven? Immers, belastingbetalers zullen alleen dan van de bezwaarprocedure gebruik maken wanneer zij van mening zijn dat de administratieve lasten en eventuele kosten verbonden daaraan opwegen tegen de overwegingen die ten grondslag liggen aan het bezwaar. Kunnen de indieners een inschatting geven van de mate waarin de administratieve lasten verminderd kunnen worden door het alternatief zoals dat door het Nederlandse Orde voor Belastingadviseurs (NOB)¹ is aangedragen?

Ambtshalve ontheffing

De leden van de VVD-fractie vragen wat het praktische nut is van de mogelijkheid die de inspecteur in artikel 52 krijgt om ambtshalve ontheffing te verlenen.

Reactie commentaar NOB

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD verzoeken de indieners concreet in te gaan op het commentaar van de NOB² met betrekking tot dit wetsvoorstel.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Blok

De griffier van de commissie,
Berck

¹ Brief van de Nederlandse Orde voor Belastingadviseurs d.d. 28 november 2007, fin0700579.

² F. J. P. M. Haas, mr. D. N. N. Jansen, Versterking rechtsbescherming bij informatieverzoeken door de fiscus, TFB 2007/03 en het commentaar van V-N in 2007/50.