

Vergaderjaar 2006–2007

30 322

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van beslistermijnen (Versterking fiscale rechtshandhaving)

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN¹

Vastgesteld: 3 april 2007

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij kunnen zich in het algemeen vinden in de voorstellen zoals die zijn gedaan.

De leden van de **PvdA**-fractie zijn van mening dat de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitgebreid en volledig is geweest. Verschillende vragen die werden gesteld, zijn afdoende beantwoord. Op de kritiekpunten die de Raad van State noemt, is adequaat gereageerd. Zij hebben daarom geen vragen meer die nadere beantwoording van de regering behoeven.

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Versterking fiscale rechtshandhaving. Het wetsvoorstel, dat zijn aanleiding onder andere vond in de affaire-Vinkenslag, is in de loop van de parlementaire behandeling verworpen tot een soort veegwet. In het wetsvoorstel zijn een via een aantal nota's van wijziging inhoudelijke wetswijzigingen opgenomen, die in het geheel niets van doen hebben met fiscale rechtshandhaving dan wel met het verkorten van beslistermijnen. Genoemde leden achten dat een slechte gang van zaken. Door deze handelwijze wordt de toets van de Raad van State ontlopen. Verder lijkt het erop dat op deze wijze een aantal wetswijzigingen door het parlementaire proces worden gesleept als een soort van wisseltruc. De Eerste Kamer wordt hierdoor tevens de mogelijkheid ontnomen om voor of tegen de afzonderlijke, niets met elkaar te maken hebbende onderdelen van het wetsvoorstel te stemmen. De leden van de VVD-fractie hebben eerder kritische opmerkingen over een dergelijke handelwijze gemaakt. Zo hebben de leden van de fractie van de VVD zich ook in het kader van het jaarlijkse Belastingplan vaker gekant tegen het opnemen van niet budgettaire inhoudelijke wetswijzigingen in dat plan. De staatssecretaris van Financiën heeft naar aanleiding daarvan toegezegd het Belastingplan – behoudens zeer dringende redenen – clean en mean te houden. De leden van de VVD-fractie verzoeken de staatssecretaris te motiveren waarom hij dan toch in dit wetsvoorstel zo'n verscheidenheid aan onder-

¹ Samenstelling:

Leden: Schuyer (D66), Ketting (VVD), Terpstra (CDA), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), De Vries (CU), Biermans (VVD) (plv. voorzitter), Essers (CDA) (voorzitter), Kox (SP), Leijnse (PvdA) en Minderman (GL).

Plv. leden: Schouw (D66), Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije (VVD), Van Leeuwen (CDA), Bemelmans-Videc (CDA), Van den Berg (SG), Hoekzema (VVD), J. de Graaf (CDA), Ruers (SP), Rabbinge (PvdA) en Thissen (GL).

werpen aan de orde stelt. Tevens vragen genoemde leden van hem de toezegging dat hij wetswijzigingen, die inhoudelijk niets met elkaar te maken hebben, voortaan in afzonderlijke wetsvoorstellen aan deze Kamer zal voorleggen.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop, dat het wetsvoorstel tijdens de parlementaire behandeling behoorlijk gewijzigd is. Genoemde leden wezen er al op dat bij enkele nota's van wijziging inhoudelijke veranderingen en aanvullingen zijn geïntroduceerd. Daarnaast is er sprake van een amendement, waardoor een in de memorie van toelichting door de staatssecretaris vurig verdedigd artikel uit het wetsvoorstel is verdwenen. De leden van de VVD-fractie juichen dat amendement overigens toe. Daarmee is immers het artikel dat contra-legemhandelingen van de inspecteur legem verklaart, uit het wetsvoorstel gehaald. Al die wijzigingen maken het lezen van de parlementaire geschiedenis ingewikkeld. De leden van de VVD-fractie geven de staatssecretaris in overweging om wetsvoorstellen die zulke ingrijpende wijzigingen hebben ondergaan aan deze Kamer aan te bieden met een «stand-van-zakenbrief». Deze brief geeft de lezer van het wetsvoorstel snel inzicht in de parlementaire behandeling. Ook de praktijk zal veel voordeel van zo'n brief kunnen hebben. Graag vernemen deze leden de mening van de staatssecretaris hierop.

Beslistermijnen inspecteur

Het verkorten van de beslistermijnen van de inspecteur tot – vooralsnog – dertien weken achten de leden van de **CDA**-fractie een goede zaak. Met instemming hebben zij in dit verband kennisgenomen van het amendement-De Nerée tot Babberich c.s. dat het mogelijk maakt dat de beslistermijnen die zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht op termijn ook zullen gaan gelden voor beslissingen van de Belastingdienst.

Voor het zover is, bevat art. 25, tweede lid, AWR de mogelijkheid om in bij ministeriële regeling aangewezen gevallen of met schriftelijke toestemming van de minister de beslistermijn voor ten hoogste een jaar te verlengen. Deze mogelijkheid ziet bijvoorbeeld op gevallen waarin belastingplichtigen geen aangifte hebben gedaan en aan wie de inspecteur een ambtshalve aanslag tot een geschat bedrag heeft opgelegd. In dergelijke gevallen vindt dan pas in de bezwaarfase het feitelijk onderzoek van de aangifte plaats. Ook kan bijvoorbeeld van de verdagingsmogelijkheid worden gebruikgemaakt in zaken waarin een strafrechtelijk onderzoek loopt of waarbij inlichtingen uit het buitenland moeten worden verkregen. De leden van de CDA-fractie stellen de vraag waarom er niet voor is gekozen dat, analoog aan art. 4.5 jo. art. 4.15 Awb., in die gevallen dat de inspecteur naar aanleiding van nieuwe feiten of geschilpunten een belastingplichtige verzoekt om nadere gegevens te verstrekken, dan wel besluit een boekenonderzoek in te stellen, zijn beslistermijn wordt opgeschort totdat de gegevens zijn verstrekt of het onderzoek is afgerond. Daarbij zou de inspecteur een redelijke termijn in acht dienen te nemen (vergelijk eveneens R. H. Happé, P. M. F. van Loon, J. P. F. Slijpen, Algemeen fiscaal bestuursrecht, Kluwer 2005, p. 161). Wordt, zo vragen de leden van de CDA-fractie, in een dergelijk systeem niet meer recht gedaan aan het belang van de belastingplichtige bij een tijdige beslissing?

De leden van de **VVD**-fractie achten het eveneens een goede zaak dat de beslistermijnen bij beschikkingen op aanvraag en bij beslissingen op bezwaar wordt teruggebracht van een jaar tot 13 weken. De minister heeft toegezegd dat in de eerste helft van 2008 opnieuw bezien wordt of de Belastingdienst dan in staat is te voldoen aan de beslistermijnen van de Awb. In het wetsvoorstel is een verdagingsmogelijkheid opgenomen voor bij ministeriële regeling aangewezen gevallen of voor situaties waarin de

minister een langere beslistermijn redelijk vindt. De verdagingsmogelijkheid is gesteld op 1 jaar. Bij het wetsvoorstel ontbreekt een concept voor de ministeriële regeling met standaard verdagingsgevallen. Kan de staatssecretaris inmiddels benoemen welke gevallen hij gaat regelen? De leden van de VVD-fractie stellen het op prijs als hij bij zijn reactie tevens ingaat op het artikel van Van Immerseel «Verkorting fiscale beslistermijnen?» uit het Weekblad Fiscaal recht van 20 april 2006.

Waarom wordt de Belastingdienst nog steeds een langere afhandeltermijn gegund dan andere overheidsdiensten, zo vragen de leden van de **SP**-fractie. Zou een gelijk regime niet wenselijker zijn?

Horizontaal toezicht

De leden van de **CDA**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het amendement Dezentjé Hamming-Bluemink/Crone op grond waarvan het voorgestelde art. 64 AWR niet wordt ingevoerd. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie zou dit artikel veel onduidelijkheid creëren terwijl het bovendien niets zou toevoegen aan het op zich door de Hoge Raad ontwikkelde evenwichtige leerstuk over contra-legemafspraken. Deze leden zijn in dit verband overigens zeer geïnteresseerd in de pilot horizontaal toezicht. Zijn er nieuwe ontwikkelingen te melden op dit terrein? Wanneer valt de eindrapportage te verwachten? Met name zijn deze leden benieuwd hoe in de praktijk invulling zal worden gegeven aan de mogelijkheden voor legale fiscale grensverkenning. Welke ruimte wordt belastingplichtigen in dit verband geboden om op legale wijze belasting te besparen? En welke mogelijkheden ziet de staatssecretaris voor de beslechting van geschillen omtrent de uitleg van de convenanten? Is dan uitsluitend een rol weggelegd voor de rechter of kan hier ook mediation een rol spelen?

Onderscheid aannemelijk maken/aantonen

Tijdens de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn veel vragen gesteld over de zware bewijslast die wordt opgelegd indien een werknemer niet in de loonadministratie is opgenomen of indien er geen eerstedagsmelding is gedaan (art. 30a Wet LB 1964). De werknemer wordt dan geacht zes maanden in dienstbetrekking te zijn, tenzij het tegendeel wordt aangetoond. Op de vraag van diverse fracties waarom niet zou kunnen worden volstaan met een iets minder zware bewijslast (aannemelijk maken), antwoordde de minister van Financiën dat dan de deur open zou staan voor tal van «trucs». Zo stelde hij (TK, 31 januari 2007, 37-2327): «Het probleem doet zich pas voor wanneer er geen eerstedagsmelding is gedaan en wanneer men sjoemelt met de loonadministratie, door bijvoorbeeld elke dag opnieuw een handtekening te zetten onder het arbeidscontract dat dagelijks wordt vernieuwd en dat louter in de administratie zit voor het geval dat de Belastingdienst op bezoek komt». De minister betitelde deze gang van zaken als «frauderen». De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering uit te leggen wat dit voorbeeld te maken heeft met het onderscheid tussen aannemelijk maken en aantonen. Is de regering het met deze leden eens dat fraude ook bij «aannemelijk maken» niet zal worden gehonoreerd?

Beperking beslagvrije voet

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de toezegging van de minister in de Tweede Kamer dat de voorgestelde regeling van de beperking van de beslagvrije voet (art. 19, eerste en tweede lid, IW 1990) niet van toepassing is op belastingschuldigen die in aanmerking komen voor uitstel of kwijtschelding en dat daartoe niet is

vereist dat daadwerkelijk uitstel of kwijtschelding is aangevraagd. Graag ontvangen deze leden een expliciete bevestiging van de regering dat zij de praktijk op dit gebied zal monitoren en hierover periodiek voortgangsrapportages aan de Eerste en Tweede Kamer zal doen toekomen.

Opstapresolutie

De leden van de **PvdA**-fractie vragen wel nog een verduidelijking over de beantwoording van de vraag van de Raad van State over de Opstap-resolutie. Artikel 3a Wet op de dividendbelasting 1965 (Wet DB) vestigt een belastingclaim bij een aandelenruil ter grootte van het verschil tussen de waarde in het economisch verkeer van de buitenlandse ingebrachte aandelen wordt aangemerkt als fiscaal gestort kapitaal. Die handelwijze is volgens de Raad van State niet in overeenstemming met het rechtsgrondkader van de dividendbelasting. Nederland heeft aldus de Raad recht op zelfstandige bronheffing op dividend, ongeacht waar en wanneer winst is ontstaan. De opstapmethode werkt beperkt en de Raad wil daarom elke inbreng van aandelen beoordelen op het ontgaan of uitstellen van belastingplicht. Daardoor ontstaat een volwaardige anti-misbruikbepaling. De regering stelt dat artikel 3a op doel en strekking moet worden beoordeeld en de door de Raad voorgestelde uitbreiding ten onrechte beoogt anti-misbruik tegen te gaan, terwijl wordt beoogd anti-claimverlies te realiseren. De leden van de fractie van de PvdA achten die redenering van de regering niet afdoende en zouden graag nadere uitleg te krijgen over de bezwaren tegen de volgens die leden goede voorstellen van de Raad van State.

Rechtsbescherming burgers

Het wetsvoorstel voorziet in het versterken van de fiscale rechtshandhaving. De leden van de **VVD**-fractie achten dat een goede zaak. Immers belastingplichtigen die weigeren aan hun fiscale verplichtingen te voldoen dienen op alle mogelijke manieren te worden aangepakt. Het aanscherpen van de wetgeving op het terrein van de rechtshandhaving draagt wel het risico in zich dat ook welwillende belastingplichtigen tegen die verscherpte regels aanlopen. Tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel is hierop ook door de VVD-fractie van de Tweede Kamer gewezen. De leden van de VVD-fractie hebben uit de reacties van de minister begrepen dat de Belastingdienst «met beleid» hiermee om zal gaan. Zij juichen dat toe en achten het in dat licht ook van belang dat de minister heeft toegezegd de gevolgen van de wetswijzigingen te zullen monitoren. De leden van de VVD-fractie vinden dit temeer van belang omdat bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel het wantrouwen van de Belastingdienst tegenover de contribuabelen kan vergroten. De in het verleden bestaande beleidsvrijheid van de inspecteur is de laatste 10 jaar door allerlei wetgevende en beleidsmatige maatregelen – bijvoorbeeld het instellen van kennisgroepen en het verschijnen van steeds meer (beleids-) besluiten – steeds verder ingeperkt. Anderzijds worden de contribuabelen steeds meer gebonden, bijvoorbeeld door de handavingsconvenanten, het horizontale toezicht en de ATV-richtlijnen. De leden van de VVD-fractie maakt deze ontwikkeling wat huiverig, mede omdat daar waar in de wetgeving lacunes in de rechtsbescherming van de belastingplichtige bestaan, er weinig actie van de staatssecretaris te bespeuren valt om in deze lacunes te voorzien. De leden van de VVD-fractie prijzen daarom het initiatief van de Tweede Kamerleden Dezentjé Hamming en Crone om te voorzien in een bezwaarprocedure tegen bij controles overvragende belastingambtenaren. De leden van de VVD-fractie verzoeken de staatssecretaris om zijn visie op de vorenstaande beschouwing te geven. Zij zouden het op prijs stellen als de staatssecretaris bij zijn reactie het artikel van Sjobbema «Voorstel voor een verbeterd systeem van informatiever-

plichtingen ten dienste van belastingheffing» uit Weekblad fiscaal recht van 25 januari 2007 betreft. Hetzelfde geldt voor het artikel van De Bont «ATV: wat moeten we ermee?!» uit MBB van februari 2007.

Verzet belastingschuldige

De belastingschuldige tegen wie een vordering ingevolge artikel 19 van de Invorderingswet 1990 wordt gedaan, kan daartegen in verzet komen. Verzet schorst de tenuitvoerlegging van de vordering, voorzover deze door het verzet wordt bestreden. Vreest de staatssecretaris niet dat de belastingplichtige, die tegen de vordering aanloopt omdat hij weigerachtig is om zijn belastingschulden te betalen, het verzet zal aangrijpen om via de schorsende werking langer weigerachtig te kunnen blijven, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af. Kunnen door het verzet verhaalsrechten van de ontvanger verdampen?

Aansprakelijkheidsstelling bestuurders

Het wetsvoorstel voorziet in de aansprakelijkheidsstelling van bestuurders voor aansprakelijkheidsschulden. De leden van de VVD-fractie vernemen graag de reactie van de staatssecretaris op het artikel van Sijbers «Aansprakelijkheid voor aansprakelijkheidsschulden, een dode letter in wording?». Het artikel heeft de auteur bij brief van 19 juni 2006 aan de leden van de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer doen toekomen.

Zesmaandenfictie

De minister heeft in antwoord op een vraag betreffende de zesmaandenfictie van leden van de Tweede Kamer gezegd dat voor een vergrijpboete opzet of grove schuld van de inhoudingsplichtige nodig is. Het feit dat de zesmaandenfictie toegepast wordt, betekent niet dat automatisch ook een boete volgt. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe opzet c.q. grove schuld te bewijzen valt bij belastingheffing die gebaseerd is op een fictie. Kan de staatssecretaris in dezen inzicht geven?

Belastingplichtigen die niet in staat zijn te betalen

De leden van de **SP**-fractie constateren dat het wetsvoorstel beoogt beter te kunnen optreden tegen mensen die hun belastingsschuld wel kunnen, maar niet willen betalen. Het voorstel is niet gericht op diegenen, die niet in staat zijn hun belastingsschuld te betalen. Zij zullen dan ook niet geconfronteerd worden met de gevolgen van dit wetsvoorstel. Vatten deze leden de discussie in de Tweede Kamer op dit punt goed samen?

Door de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) en door het Sociaal Raadsliedennetwerk is gewaarschuwd, zo merken de leden van de SP-fractie op, tegen de mogelijke gevolgen van dit wetsvoorstel. De NVVK noemt het voorstel zelfs «maatschappelijk onverantwoord». Wat vindt de staatssecretaris hiervan? Is de staatssecretaris van oordeel dat, na de hierover in de Tweede Kamer gedane uitspraken van regeringskant, de kritiek van beide organisaties voldoende en volledig gepareerd is of zijn er toch nog geschilpunten? Is er ook overleg met beide organisaties geweest naar aanleiding van hun commentaar op het wetsvoorstel en heeft dat overleg tot nadere afspraken geleid?

Indien mensen die niet kunnen betalen in de praktijk toch getroffen worden door dit wetsvoorstel, op welke wijze wordt hen dan de mogelijkheid geboden zich op het hierboven vermelde te beroepen en welke garanties hebben zij dan dat zij ook als zodanig behandeld zullen worden?

Diversen

Tenslotte vragen de leden van de **CDA**-fractie de regering te reageren op het artikel van mr. F. H. H. Sijbers in Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht 2006/4, blz. 13 e.v., waarin hij betoogt dat het voorgestelde art. 36b IW 1990 geen probaat middel is om kennelijk onbehoorlijk bestuur door malafide ondernemers te bestrijden.

Kan nog eens duidelijk uitgelegd worden waarom de 81 procent-regel wordt ingevoerd en in hoeverre dat zich verdraagt met hetgeen ooit ten grondslag lag aan de 90 procent-regel, zo vragen de leden van de **SP**-fractie.

De voorzitter van de commissie,
Essers

De griffier van de commissie,
Eliane Janssen