

de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
Commissie Wetsvoorstellen

mr. drs. S.A.W.J. Strik
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen

Aan de Vaste commissie voor Financiën van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
mr. R.F. Berck
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Amsterdam, 18 oktober 2013

Betreft: Commentaar van de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs op het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met de invoering van herziening bij aanslagbelastingen (Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst).

Geachte leden van de Commissie,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: de Orde) heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met de invoering van herziening bij aanslagbelastingen (Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst), hierna te noemen: het wetsvoorstel.

Vooraf herhaalt de Orde haar mening die zij ook reeds in het commentaar op het consultatiedocument (zie bijlage) heeft verwoord: het is de vraag of met de invoering van het wetsvoorstel wel sprake zou zijn van een vereenvoudiging van het formele verkeer met de Belastingdienst. Immers, de mogelijkheid van herziening van de aanslag wordt beheerst en geflankeerd door veel formele bepalingen. De vele bepalingen inzake de termijn van herziening maken het zeker voor belastingplichtigen niet eenvoudig vast te stellen wanneer precies de termijn voor herziening eindigt. De Orde nodigt de Staatssecretaris van Financiën (hierna: de staatssecretaris) uit hier nader op in te gaan.

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB toetst fiscale wetsvoorstellen op strijdigheid met het recht, effectiviteit en efficiency, terugwerkende kracht, uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk en fiscaal vestigingsklimaat.

Artikelsgewijs commentaar

1. Artikel IV, onderdeel B (artikel 3a AWR)

In art. 3a en art. 22c, derde lid, AWR is afgeweken van algemeen voor het bestuursrecht geldende bepalingen uit de Awb. In de wettekst wordt – anders dan gebruikelijk is; zie bijvoorbeeld art. 22j AWR – niet tot uitdrukking gebracht dat is afgeweken van de Awb. De Orde geeft in overweging deze afwijking in de wettekst op te nemen, zodat direct duidelijk is dat de van toepassing zijnde bepalingen uit de Awb niet of slechts gedeeltelijk gelden.

2. Artikel IV, onderdeel D (artikel 11 AWR)

Het is de Orde niet duidelijk waarom in artikel 11, lid 5 AWR is vermeld dat de aanslag kan worden ‘aangevuld’. Waarom wordt hier niet gesproken van ‘herzien’? In artikel 22, lid 1 AWR wordt immers het begrip ‘herziening’ gedefinieerd als het aanvullen van een voorlopige aanslag of een aanslag. In het al bestaande artikel 13, lid 3 AWR zou ‘aangevuld’ zonder bezwaar kunnen worden vervangen door ‘herzien’.

In het wetsvoorstel wordt het einde van de aanslagtermijn bepaald door het tijdstip waarop de aangifte is ontvangen of had moeten zijn ontvangen (artikel 11, derde en vierde lid, AWR). Hetzelfde geldt voor de navorderingstermijn (artikel 16, tweede en vierde lid, AWR) en de termijn voor herziening van de aanslag (artikel 22c, tweede lid, AWR). In artikel 11, tweede lid, AWR is de bepaling gehandhaafd dat de inspecteur de aanslag ambtshalve kan vaststellen. Die mogelijkheid ziet behalve op de situatie waarin een aangifte tot het doen waarvan de inspecteur heeft uitgenodigd niet is ontvangen, ook op de situatie waarin de inspecteur de belastingplichtige niet heeft uitgenodigd tot het doen van aangifte voordat hij de aanslag ambtshalve heeft vastgesteld. Voor laatstgenoemde situatie is in het wetsvoorstel niet voorzien in bepalingen betreffende het begin, de duur en het einde van de aanslagtermijn, de herzieningstermijn en de navorderingstermijn. Zonder dergelijke bepalingen zou in die situatie de bevoegdheid tot het ambtshalve vaststellen van een aanslag of navorderingsaanslag of tot herziening van een aanslag niet op enig moment vervallen, en dat kan naar de mening van de Orde niet de bedoeling zijn. Indien het de bedoeling van de staatssecretaris is dat geen aanslagen meer worden opgelegd zonder dat eerst de belastingplichtige is uitgenodigd tot het doen van aangifte - en de Orde begrijpt dat dat het geval is -, zou artikel 11, tweede lid, AWR aan die bedoeling moeten worden aangepast.

In het wetsvoorstel ontbreekt voorts een bepaling betreffende de termijn waarbinnen de inspecteur op de voet van art. 6 AWR kan uitnodigen tot het doen van aangifte. In het bestaande heffingsstelsel is dat geen probleem, omdat de aanslagtermijn en de navorderingstermijn drie respectievelijk vijf of twaalf jaar na het ontstaan van de materiële belastingschuld eindigen (art. 11, derde lid, en art. 16, derde en vierde lid, AWR). In het thans voorgestelde stelsel brengt het later dan gebruikelijk uitnodigen tot het doen van aangifte dienovereenkomstig langere aanslagtermijnen, herzieningstermijnen en navorderingstermijnen met zich mee. Dat acht de

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB toetst fiscale wetsvoorstellen op strijdigheid met het recht, effectiviteit en efficiency, terugwerkende kracht, uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk en fiscaal vestigingsklimaat.

Orde op zich geen bezwaar, maar het kan niet zo zijn dat de inspecteur zich met betrekking tot jaren in een grijs verleden nog een heffingsbevoegdheid kan verschaffen door voor die jaren alsnog een uitnodiging tot het doen van aangifte te verzenden. Dit kan worden opgelost door in artikel 6 AWR een termijn op te nemen waarbinnen de inspecteur kan uitnodigen tot het doen van aangifte. Een andere oplossing zou zijn de aanslagtermijn en de navorderingstermijn behalve aan de ontvangst van de aangifte te koppelen aan het ontstaan van de materiële belastingschuld. Hiermee zou tevens het in het vorige punt aan de orde gestelde probleem zijn opgelost.

3. Artikel IV, onderdeel E (artikel 12 AWR)

De regeling voor opschorting van de aanslagtermijn van artikel 12, lid 2, onderdeel a AWR is bijzonder onpraktisch. Er zal precies bijgehouden moeten worden hoeveel dagen gemoeid zijn geweest met de beantwoording van de gestelde vragen. Naar de mening van de Orde ligt hier een bron van conflicten tussen de inspecteur en de belastingplichtige in het kader van de vraag of de aanslagtermijn wel in acht is genomen. De Orde vindt het invoeren van een zesmaandentermijn een verbetering ten opzichte van het consultatiedocument, maar dat neemt niet weg dat binnen deze termijn de opschortingsregeling zeer onpraktisch blijft.

De regeling voor opschorting van de aanslagtermijn van artikel 12, lid 2, onderdeel b roept ook vragen op. Deze regeling is op artikel 4:15 Awb gebaseerd, welke bepaling regelt in welke gevallen de termijn voor het geven van een beschikking op aanvraag wordt opgeschort. In artikel 12, lid 2, onderdeel b AWR wordt gesproken over ‘redelijkerwijs noodzakelijke informatie’ en ‘verder uitstel niet meer redelijk is’. Wat daaronder wordt verstaan is allerm minst duidelijk. Anders dan bij een beschikking op aanvraag vormt deze onduidelijkheid bij een beschikking waar de belastingplichtige in het algemeen niet om heeft gevraagd –de aanslag- een potentiële bron van conflicten in het kader van de vraag of de aanslagtermijn wel in acht is genomen. Bovendien ontbreekt in de regeling het voorschrift dat de inspecteur aan de belastingplichtige mededeelt wanneer de informatie is ontvangen. Zonder zodanige mededeling is voor de belastingplichtige niet kenbaar wanneer de aanslagtermijn afloopt.

De Orde vraagt zich af of art. 13, lid 3 AWR niet kon worden aangevuld met de termijn gedurende welke de voorlopige aanslag kan worden herzien.

4. Artikel IV, onderdeel F (artikel 16 AWR)

De Orde constateert dat de regeling inzake navorderen drastisch wordt aangepast.

In het eerste lid van artikel 16 AWR wordt het criterium ‘wist of behoorde te weten’ geïntroduceerd. Uit de MvT blijkt dat dit criterium in de praktijk nader zal moeten worden ingevuld. De introductie van een dermate vaag criterium zal onomstotelijk leiden tot geschillen met de Belastingdienst en procedures. De Orde acht dit in het kader van de uitvoerbaarheid niet wenselijk. Van verschillende zijden is in de literatuur betoogd dat de regeling van artikel 16 AWR in de huidige tekst rechtsonzekerheid oproept; het is naar de mening van de Orde niet aan te bevelen de rechtsonzekerheid te vergroten door de opname van een onvoldoende geduid criterium.

De Orde blijft van mening – zoals zij ook reeds in het commentaar op het consultatiedocument tot uitdrukking heeft gebracht, zie bijlage - dat de twaalfjaarstermijn bij kwade trouw zich niet correct verhoudt tot de bewaartermijn van zeven jaar.

De Orde is verheugd met het opnemen van het voortvarendheidsvereiste in artikel 16, lid 5 AWR. Tekstueel maakt de Orde de opmerking dat in lid 5 het woord ‘stelt’ ten onrechte niet is opgenomen.

5. Artikel IV, onderdeel G (artikel 17 AWR)

De Orde plaatst vraagtekens bij de invoering van een (in de tijd beperkte) navorderingstermijn bij fouten of verstoringen in de systemen van de Belastingdienst waardoor massaal aanslagen onjuist worden vastgesteld. Primair moet naar de mening van de Orde voorop blijven staan dat de Belastingdienst de verantwoordelijkheid draagt voor een correcte verwerking van gegevens. Dit geldt eens te meer nu dit wetsvoorstel mede beoogt dat de Belastingdienst steeds meer gebruik gaat maken van elektronische gegevensuitwisseling. Overigens zijn de meeste belastingplichtigen niet op de hoogte van dergelijke fouten, waardoor zij ook niet kunnen en hoeven rekenen op een navorderingsaanslag. Bezien vanuit het oogpunt van rechtszekerheid vindt de Orde invoering van deze navorderingsbevoegdheid bedenkelijk. Daarbij vraagt de Orde zich af of, indien dergelijke fouten in het nadeel van belastingplichtigen worden gemaakt, de Belastingdienst ook altijd automatisch overgaat tot het verlenen van ambtshalve verminderingen gedurende ten minste eenzelfde periode.

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB toetst fiscale wetsvoorstellen op strijdigheid met het recht, effectiviteit en efficiency, terugwerkende kracht, uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk en fiscaal vestigingsklimaat.

6. Artikel IV, onderdeel P (artikel 65 AWR)

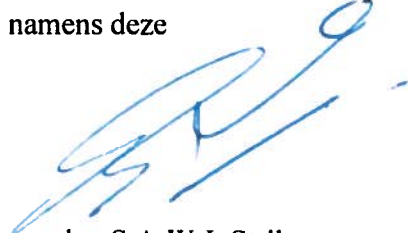
In art. 65, vierde lid, AWR wordt voorzien in de mogelijkheid een rechtsmiddel aan te wenden tegen een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking op een verzoek om ambtshalve vermindering. In de toelichting op artikel I van het wetsvoorstel wordt gesuggereerd dat in bezwaar en beroep enkel kan worden geklaagd over de afwijzingsgrond dat niet aan het zogenoemde nova-criterium zou zijn voldaan. Die suggestie vindt geen steun in de wettekst. Alle redenen voor geheel of gedeeltelijke afwijzing van het verzoek kunnen in bezwaar en beroep worden getoetst.

Een afschrift van deze brief is heden verzonden aan de Staatssecretaris van Financiën.

Uiteraard is de Orde graag bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,

de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs,
namens deze



mr. drs. S.A.W.J. Strik
voorzitter Commissie Wetsvoorstellen