

Vergaderjaar 1996–1997

25 035

Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de Invorderingswet 1990 in verband met de invoering van de opdrachtgeversaansprakelijkheid en de kopersaansprakelijkheid in de confectiesector en invoering van een vrijwaringsregeling in de ketenaansprakelijkheid

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 augustus 1994 en het nader rapport d.d. 24 september 1996, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 april 1994, no. 94.003034, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de Invorderingswet 1990 in verband met de invoering van de opdrachtgeversaansprakelijkheid en de kopersaansprakelijkheid in de confectiesector.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 april 1994, nr. 94.003034, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de ondergetekenden te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 23 augustus 1994, No. W12.94.0215, bieden wij U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe de in de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV) en de Invorderingswet 1990 geregelde ketenaansprakelijkheid in de confectiesector uit te breiden tot de bedrijfsmatig handelende opdrachtgever en de bedrijfsmatig handelende koper. Dit voorstel wordt in de memorie van toelichting (algemeen, paragraaf 2) als «ultimum remedium» beschouwd om het niet betalen van belastingen en premies sociale verzekeringen in deze branche te bestrijden.

De Raad van State stelt vast dat in de confectiesector die gekenmerkt wordt door zeer complexe en veelal ondoorzichtige ketens, de ketenaansprakelijkheid eerst bij wet van 22 december 1993 (Stb.734) van toepassing werd.

In de memorie van toelichting bij die wet werd gesteld dat aansprakelijkstelling een effectief instrument is, maar dat toekennen van de juiste prioriteit door de uitvoeringsorganen daarbij een voorwaarde is evenals een goede samenwerking tussen de Belastingdienst, de bedrijfsverenigingen en de onderscheiden opsporingsdiensten. In de toelichting (paragraaf 10) op het voorliggend ontwerp wordt aangegeven op welke wijze althans in Amsterdam aan de daadwerkelijke implementatie van de regeling uitvoering wordt gegeven. De Raad meent dat handhaving van de bestaande regeling die nog maar net gestart is, voorop behoort te worden gesteld en dat in deze fase niet

tot uitbreiding moet worden overgegaan. Eerst dient duidelijk zicht te bestaan op de ervaringen die met de uitvoering zijn opgedaan en met de gebleken mogelijkheid voor handhaving en controle.

Ook de Sociale Verzekeringsraad heeft in zijn advies van 17 februari 1994 primair aandacht gevraagd voor verbetering van de controle op de naleving van de bestaande regelgeving.

De Raad is van oordeel dat uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid als thans wordt voorgesteld en waarop de Raad hierna terugkomt, op nieuwe problemen inzake uitvoering, handhaving en controle zal stuiten. De Raad acht invoering van het wetsvoorstel op dit tijdstip om die reden ongewenst.

1. De Raad meent dat invoering van het wetsvoorstel op dit moment ongewenst is omdat handhaving van de wet ketenaansprakelijkheid confectiesector voorop behoort te worden gesteld. Volgens de Raad dient eerst duidelijk zicht te bestaan op de ervaringen die met de uitvoering, handhaving en controle van de wet ketenaansprakelijkheid confectiesector zijn opgedaan. De Raad meent dat uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid confectiesector tot nieuwe problemen inzake uitvoering, handhaving en controle zal leiden.

Wij merken op dat naar aanleiding van de geconstateerde omvangrijke malafiditeit in de confectiesector in februari 1993 het plan van aanpak tot bestrijding van de confectiefraude naar de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 1992/93, 22 958, nr. 4). In dit plan van aanpak is vermeld dat de confectiefraude diverse aspecten kent zoals zwart werken, illegaliteit en onwenselijke arbeidsomstandigheden. In het plan wordt vastgesteld dat alle aspecten die een rol spelen bij de fraude in de confectiesector pleiten voor een integrale aanpak.

Onderdeel van de ruime aanpak van de confectiefraude is het bevorderen dat werkgevers ook in deze sector de voor hun werknemers verschuldigde premies en belasting betalen. De eerste stap daartoe is de invoering van de wet ketenaansprakelijkheid confectiesector. Doel van deze wet is de inning van de door confectie-ateliers verschuldigde premies en belasting beter te waarborgen. Gezien de overeenkomsten met malafide onderaanneming in bij voorbeeld de bouwsector heeft de wet ketenaansprakelijkheid confectiesector een logische eerste stap gevormd om te komen tot een situatie waarin degenen die voordeel kunnen hebben van het werken met malafide onderaannemers aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de gevolgen van niet nakoming van premie- en belastingverplichtingen door die onderaannemers. Zoals in genoemd plan van aanpak reeds is vermeld, werd van diverse zijden aangegeven dat daarmee vermoedelijk niet kon worden volstaan. Er bestond de vrees voor ontduiking door opdrachtgeverschap en koop van bestaande zaken. Daarom was, zoals in dat plan is medegedeeld, een interdepartementale werkgroep belast met de opdracht een onderzoek te doen naar de mogelijkheid voor deze knelpunten een wettelijke oplossing te vinden. In de gevolgde werkwijze lag besloten de visie van het vorige kabinet op zo kort mogelijke termijn de hiervoor als eerste stap omschreven uitbreiding te realiseren en niet te wachten op de uitkomst van de studie naar een oplossing van genoemde knelpunten.

In de tweede voortgangsrapportage plan van aanpak confectiefraude, die op 8 februari 1995 naar de Tweede Kamer is gezonden, (Kamerstukken II 1994/95, 17 050, nr. 191) is aan de hand van de resultaten van een onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut de ernst van de problematiek nog eens aangetoond. Het instituut heeft de omvang van de illegale arbeid binnen de totale werkgelegenheid van de confectiesector geraamd op 50%. In de voortgangsrapportage is vermeld dat het ingezette beleid in de confectiesector resultaat begint op te leveren. Ook wordt in de voortgangsrapportage vastgesteld dat het van belang is het ingezette beleid voort te zetten ten einde de inspanningen die tot nu toe zijn gepleegd ook op langere termijn effect te laten hebben. Aangezien deze aanpak van confectie-fraude in ontwikkeling is, zullen de resultaten op de langere termijn duidelijker blijken.

Er is in de praktijk gesignaleerd dat aannemers zich presenteren als opdrachtgever om zodoende aan mogelijke aansprakelijkstelling op grond van de wet ketenaansprakelijkheid confectiesector te ontkomen. Zo is gebleken dat confectionairs, die in het verleden de positie van (hoofd)aannemer in de keten innamen, zich afschermen van de ketenaansprakelijkheid door niet langer als aannemer op te treden maar – door het tussenschuiven van een extra schakel: een confectie-atelier – zich de status van opdrachtgever aanmeten.

Met opdrachtgeversaansprakelijkheid in de confectiesector kan een succesvol ontwijkingsgedrag met het oog op aansprakelijkstelling op grond van de ketenaansprakelijkheid worden voorkomen. Het aantal (rechts)personen in de keten dat aansprakelijk gesteld kan worden, wordt met opdrachtgeversaansprakelijkheid in de confectiesector uitgebreid.

Het wordt onmogelijk de aansprakelijkheid als hoofdaannemer te ontlopen door de status aan te nemen van opdrachtgever, via tussenschakeling van een geringe mogelijkheden tot verhaal biedend atelier (of tussenpersoon) dat zich voortaan als hoofdaannemer presenteert. Eveneens wordt het onmogelijk de aansprakelijkheid te ontgaan door het afsluiten van een overeenkomst van koop en verkoop van een toekomstige zaak in plaats van een overeenkomst van aanneming van werk. Tenslotte wordt het onmogelijk de aansprakelijkheid te ontlopen door andere weinig mogelijkheden tot verhaal biedende schakels tussen te schuiven om op die wijze de status van opdrachtgever te verwisselen met die van een bedrijfsmatig handelende koper van een bestaande zaak. Dit betekent dat mogelijkheden tot handhaving en controle in de confectiesector worden verbeterd. Immers discussie over het wel of niet hebben van de hoedanigheid van aannemer is minder relevant omdat ook de opdrachtgever en de bedrijfsmatig handelende koper aansprakelijk kunnen worden gesteld. De preventieve werking is belangrijk: door de dreiging van aansprakelijkstelling zullen partijen in de confectiesector eerder worden weerhouden van de inschakeling van malafide handelaars of malafide atelierhouders.

Met het indienen van het wetsvoorstel wordt gevolg gegeven aan een motie van de Tweede Kamer en een wens van branche-organisaties. Op 14 september 1993 heeft de Tweede Kamer de motie aangenomen waarin om spoedige indiening van het wetsvoorstel opdrachtgeversaansprakelijkheid wordt verzocht (Kamerstukken II 1992/93, 22 958, nr. 10).

De Kamer heeft tijdens het algemeen overleg van 30 maart 1995 over de tweede voortgangsrapportage van het plan van aanpak confectiefraude opnieuw aangedrongen op een spoedige indiening van het wetsvoorstel opdrachtgeversaansprakelijkheid.

Om een correcte belasting- en premie-afdracht in de confectiesector te bewerkstelligen, is het naar onze mening noodzakelijk het specifiek voor deze branche ontworpen systeem van aansprakelijkheidsbepalingen zo spoedig mogelijk in te voeren. De invoering van opdrachtgeversaansprakelijkheid in de confectiesector is een logisch vervolg op de invoering per 1 februari 1994 van de ketenaansprakelijkheid in deze branche. Wij zijn van oordeel dat er gelet op de omvang van de fraude in de confectiesector geen aanleiding is terug te komen op het standpunt van het vorige kabinet dat uit het oogpunt van verbetering van de handhaafbaarheid en controlebaarheid van de ketenaansprakelijkheid confectiesector de totstandkoming van een wettelijke regeling inzake opdrachtgeversaansprakelijkheid in de confectiesector noodzakelijk is.

2. In de brief van de Minister van Justitie van 5 februari 1993 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1992/93, 22 958, nr. 4, bladzijde 3) wordt de problematiek die ook voorwerp van het voorstel van wet is, als volgt gekarakteriseerd: «Zonder de problematiek te willen dramatiseren – het gaat om een op zich zelf genomen naar omvang en ernst niet groot maatschappelijk vraagstuk –, vormen de overtredingen van diverse wetten en de – mogelijke – gevolgen voldoende aanleiding voor de overheid aandacht te besteden aan de aanpak van het verschijnsel van de confectie-fraude.» Het absoluut en relatief beperkte gewicht van de zaak komt ook tot uitdrukking in het geringe financiële belang (10 miljoen gulden premies en 1,5 miljoen gulden loonbelasting). Tevens past het niet een aansprakelijkstelling voor premies en belastingen in het leven te roepen zonder voor degenen die aansprakelijk gesteld kunnen worden, effectieve mogelijkheden te creëren om zich te vrijwaren voor die aansprakelijkheid. Met dit laatste wordt naar het oordeel van de Raad een grens overschreden.

Bij de invoering van de ketenaansprakelijkheid bestond destijds het vertrouwen in het stelsel van de geblokkeerde rekeningen (g-rekeningen). Naar het oordeel van de Raad is echter gebleken dat dit vertrouwen om een voldoende sluitend stelsel te creëren wat al te hoog gespannen is geweest.

De opdrachtgever en de koper van kleding die nog geheel of gedeeltelijk vervaardigd moet worden, die ingevolge het wetsvoorstel hoofdelijk aansprakelijk worden, krijgen dezelfde mogelijkheid om hun aansprakelijkheid te beperken als thans op grond van de bestaande regelgeving de aannemer

heeft, namelijk toegang tot het stelsel van de g-rekeningen. Betaling op een g-rekening geeft echter – zoals hiervoor reeds is aangestipt – onvoldoende zekerheid voor vrijwaring, hetgeen in betekenis toeneemt naarmate de keten verlengd wordt. In aanmerking moet daarbij worden genomen dat door de complexiteit van de produktieketens in de confectiesector het systeem van de g-rekening moeilijk hanteerbaar is en tot ongerechtvaardigde resultaten zal kunnen leiden.

Het voorstel van de vakraad voor de confectie-industrie om als alternatief voor het g-rekening-systeem een clearing house op te richten is, naar de toelichting vermeldt (paragraaf 5), nog in onderzoek. Zolang het onderzoek niet is afgerond is de Raad van oordeel dat verlenging van de keten die in de aansprakelijkstelling kan worden betrokken, achterwege moet blijven. De Raad tekent hierbij nog aan dat in de toelichting de hoop wordt uitgesproken dat nog voor de zomer een standpunt zou kunnen worden bepaald over de merites van g-rekeningen, maar dat de Raad generlei aanvullend bericht over het resultaat van het onderzoek heeft ontvangen.

2. De Raad maakt een opmerking over het absoluut en relatief beperkte gewicht van de confectiefraude en stelt dat het niet past een aansprakelijkstelling voor premies en belastingen in het leven te roepen zonder voor degenen die aansprakelijk gesteld kunnen worden, effectieve mogelijkheden te creëren om zich te vrijwaren van die aansprakelijkheid. Voorts spreekt de Raad zijn twijfel uit over de hanteerbaarheid en de effectiviteit van het g-rekeningenstelsel.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat de problematiek in de confectiesector slechts van beperkt gewicht is, maken wij de volgende kanttekeningen. In de door de Raad geciteerde passage, Kamerstukken II 1992/93, 22 958, nr. 4, bladzijde 3, waarin wordt aangegeven dat de confectiefraude «een op zichzelf genomen naar omvang en ernst niet groot maatschappelijk vraagstuk» inhoudt, wordt anderzijds tevens de conclusie getrokken dat de samenloop van overtredingen van diverse wetten in de confectiebranche en de mogelijke gevolgen daarvan voldoende aanleiding vormen voor de overheid om aandacht te besteden aan de aanpak van het verschijnsel confectiefraude en dat zij vanuit haar algemeen handhavende taak daartoe ook geroepen is. Voorts wordt geconcludeerd tot de noodzaak van een integrale aanpak. Daarin ligt de opvatting besloten dat het niet juist zou zijn alleen te letten op de financiële aspecten van een uitgebreidere toepassing van aansprakelijkstellingen voor premie- en belastingschulden.

In de op genoemd plan van aanpak volgende voortgangsrapportage, die onder punt 1 reeds aan de orde is gesteld, blijkt bovenstaande benadering nog steeds actueel te zijn. Zoals wij hiervoor reeds hebben vermeld is in paragraaf 2.1. van de tweede voortgangsrapportage de ernst van de problematiek nog eens geschetst. Het kabinet is dan ook van mening dat mede vanuit het oogpunt van preventieve werking de situatie in de confectiesector een speciaal voor de onderhavige branche ontworpen geheel van aansprakelijkheidsbepalingen rechtvaardigt.

Voor wat betreft de opmerking van de Raad dat thans een effectieve mogelijkheid tot vrijwaring tegen aansprakelijkheid ontbreekt, willen wij het volgende opmerken. Ook thans bevat de wet reeds de mogelijkheid om het risico van aansprakelijkstelling te verminderen, door storting van de verschuldigde belasting en premies op een geblokkeerde rekening. Dit levert onder de vigerende wetgeving een vermoeden van betaling op. Disculpatie is echter slechts mogelijk wanneer het niet betalen van de premies en belasting aan geen enkele schakel in de keten te wijten is. Dit betekent dat men, ondanks storting op een g-rekening, in voorkomend geval toch nog kan worden aangesproken voor het betalen van de verschuldigde belasting en premies. Dit wordt in de praktijk door betrokkenen als onrechtvaardig ervaren. Wij hebben dan ook begrip voor de van diverse zijden geuite wens om tot een wettelijke vrijwaringsregeling te komen en hebben besloten het wetsvoorstel met een daarop gerichte wijziging van de ketenaansprakelijkheidsregeling uit te breiden. Er wordt een wettelijke vrijwaring voor de hoofdelijk aansprakelijke ingevoerd ter hoogte van het bedrag dat op een g-rekening is gestort. De hoofdelijk aansprakelijke wordt echter niet gevrijwaard voor zover hij wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat de onderaannemer, dan wel – bij verdere uitbesteding – een volgende onderaannemer in gebreke zou blijven het op de g-rekening gestorte bedrag aan te wenden voor de betaling van sociale

verzekeringspremies en loonbelasting. Hiermee wordt bijvoorbeeld voorkomen dat ook bij een «opzetje» het enkele feit dat betrokkene stort op een g-rekening al tot vrijwaring zou moeten leiden. De aansprakelijke hoeft in deze systematiek tot het op de g-rekening gestorte bedrag dan ook niet langer in te staan voor verwijtbaar gedrag van onderaannemers, voor zover hij daarvoor redelijkerwijs niet hoefde te vrezen. Het risico voor misstappen van onderaannemers van de hoofdaannemers verschuift in beginsel naar de uitvoeringsinstanties.

In de praktijk zullen de uitvoeringsorganisaties slechts in de meer sprekende gevallen alsnog tot aansprakelijkstelling kunnen overgaan. Aangezien de vrijwaring deels voortvloeit uit het bestaande g-rekeningenstelsel kunnen de administratieve voorschriften ter zake ongewijzigd van toepassing blijven. Het wetsvoorstel en paragraaf 5 en het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangevuld. Deze aanpassing heeft niet geleid tot een wijziging van de financiële paragraaf. De wettelijke vrijwaring is volledig ingebed in het bestaande (g-rekeningen)stelsel. De financiële gevolgen van het opnemen van een wettelijke vrijwaring zijn moeilijk te becijferen, maar verwacht wordt dat deze slechts marginaal zullen zijn.

De in het wetsvoorstel opgenomen opdrachtgeversaansprakelijkheid en kopersaansprakelijkheid voor de confectiesector vormen een specifiek op de omstandigheden van die sector toegesneden uitbreiding van de reeds bestaande ketenaansprakelijkheid. In dat kader spreekt het voor zich dat de mogelijkheden om zich te beschermen tegen het risico van aansprakelijkheid dezelfde zullen zijn als die welke in het algemeen gaan gelden met betrekking tot de ketenaansprakelijkheid. De koper van een bestaande zaak kan echter geen gebruik maken van het g-rekeningenstelsel. De premies en belasting hadden veelal in een veel eerder stadium reeds moeten worden betaald. Aan de kopersaansprakelijkheid voor een bestaande zaak is eveneens een disculpatiemogelijkheid verbonden. In paragraaf 3 en 9 van het nader rapport wordt nader ingegaan op de aansprakelijkheid van de koper van een bestaande zaak.

De hanteerbaarheid en effectiviteit van het g-rekeningenstelsel, als door de Raad verwoord, zijn ook aan de orde gesteld tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van de ketenaansprakelijkheid in de confectiesector. Zo is in dat verband het bezwaar geopperd dat voor elke transactie een overmakingsovereenkomst zou moeten worden gesloten. Zoals ook toen reeds is geantwoord, voegt dit aan het aantal te verrichten administratieve handelingen weinig toe. Betrekkelijk eenvoudig te realiseren en ook gebruikelijk is het om de desbetreffende gegevens op te nemen in de aannemingsovereenkomst. In die situatie kan de overmakingsovereenkomst als het ware opgaan in het aannemingscontract. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de opdrachtgever. Hoewel de confectiesector een nogal complexe structuur kent, zal als gevolg van een juiste naleving van het bovenstaande bij elke partij kleding herleiding kunnen plaatsvinden tot de individuele transacties die aan de productie van de kleding ten grondslag liggen.

De Raad merkt op dat het voorstel van de Vakraad voor de Confectie-Industrie om een clearing house voor de confectiesector op te richten, nog in onderzoek is. De Raad is van mening dat verlenging van de keten, die in de aansprakelijkstelling betrokken kan worden, achterwege moet blijven zolang het onderzoek van de Vakraad nog niet is afgerond. Wij veronderstellen dat deze opmerking berust op een misverstand. Van de Vakraad voor de Confectie-Industrie hebben wij begrepen dat invoering van de maatregel opdrachtgeversaansprakelijkheid voorwaarde is om het plan voor een clearing house nader uit te werken.

3. Invoering van aansprakelijkheid zonder toegang te geven tot het stelsel van g-rekeningen, zoals wordt voorgesteld voor de koper van vervaardigde kleding, raakt de vraag over de risicoverdeling bij de inhouding en invordering van premies en belastingen in het hart. Indien de staat de inhouding en invordering van belastingen (en de bedrijfsverenigingen die van premies) opdraagt aan anderen, behoort daarbij een dienovereenkomstige overdracht van bevoegdheden aan die anderen om deze taak te kunnen vervullen. Een en ander heeft onder meer gestalte gekregen in de wettelijke regelingen met betrekking tot de heffing van belastingen bij wege van afdracht of voldoening op aangifte. Aansprakelijkheid voor het voldoen van dergelijke verplichtingen

zonder dat de daarbij behorende «macht» wordt doorgeschoven, past alleen indien een economische eenheid bestaat of indien er sprake is van samenspanning. In het voorstel van wet worden enkel fraudebestrijding en de daaruit voortvloeiende concurrentievervalsing als gronden voor deze diepe ingreep in het stelsel genoemd.

De Raad meent dat dit niet deze stap rechtvaardigt en niet als precedent bij een mogelijke herijking van de voornoemde risicoverdeling mag gaan dienen. Op grond hiervan is de Raad van oordeel dat dit voorstel van wet niet moet worden ingediend voor zoveel het betreft de hierbedoelde kopersaansprakelijkheid.

3. In dit onderdeel komt de Raad tot het advies dit voorstel van wet niet in te dienen voor wat betreft de zogenoemde kopersaansprakelijkheid met betrekking tot bestaande zaken (reeds vervaardigde kleding). Daartoe volgt de Raad een gedachtenlijn waarmee wij ons niet kunnen verenigen. De Raad benadert de voorgestelde kopersaansprakelijkheid vanuit het uitgangspunt dat, indien de staat de inhouding van premies en belastingen (en de bedrijfsverenigingen die van premies) opdraagt aan anderen, daartegenover een dienovereenkomstige overdracht van bevoegdheden aan die anderen behoort te staan om deze taak te kunnen vervullen. De Raad verwijst in dit verband naar de wettelijke regelingen met betrekking tot de heffing van belastingen bij wege van afdracht of voldoening op aangifte.

Naar ons oordeel benadert het college het voorstel om kopersaansprakelijkheid in te voeren ten onrechte als een regeling betreffende de gevolgen, die mogen worden verbonden aan de niet-nakoming van de verplichtingen tot inhouding en afdracht of voldoening van premies en belasting door degenen die daartoe krachtens de bestaande regelgeving gehouden zijn. Zowel de voorgestelde kopersaansprakelijkheid als de bestaande vergelijkbare aansprakelijkheidsregelingen, zoals de ketenaansprakelijkheid en de bestuurdersaansprakelijkheid, in de Invorderingswet 1990 en in de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV) vormen een aanvulling op de door de Raad bedoelde gevolgen van niet-nakoming van belasting- en premieverplichtingen. Die aanvulling is niet gegrond op de aanwezigheid van een economische eenheid of van samenspanning ter zake van de niet-nakoming van belasting- en premieverplichtingen. De aansprakelijkheid is daarentegen geënt op de specifieke omstandigheden in de confectiebranche en de verhoudingsgewijs sterke economische positie die de koper van reeds vervaardigde kleding daarin inneemt.

Die positie brengt een bijzondere verantwoordelijkheid mee om te voorkomen dat de produktie van de in te kopen kleding geschiedt zonder dat tevens de daarmee samenhangende belasting- en premieverplichtingen worden voldaan. Vanuit dit perspectief geeft de voorgestelde kopersaansprakelijkheid een wettelijk geregelde uitwerking van het rechtsbeginsel dat men aansprakelijk moet kunnen worden gehouden voor de schade die een ander (in casu de staat respectievelijk een bedrijfsvereniging) lijdt, ingevolge een aan de eerstbedoelde persoon toe te rekenen doen of nalaten dat in strijd is met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt.

Wij menen dat de rechtsgrond waarop de voorgestelde kopersaansprakelijkheid berust geen nadere toelichting behoeft omdat die rechtsgrond in meer algemene zin dezelfde is als die welke aan de reeds bestaande vergelijkbare aansprakelijkheidsregelingen ten grondslag ligt. Mede gelet op de door de Raad genoemde argumenten voor de kopersaansprakelijkheid – fraudebestrijding en de uit fraude voortvloeiende concurrentievervalsing – en in samenhang met hetgeen hierover is opgemerkt in het aan de Tweede Kamer toegezonden plan van aanpak tot bestrijding van de confectiefraude en het eveneens aan de Kamer overgelegde rapport «Uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid in de confectiesector tot de opdrachtgever» (Kamerstukken II 1992/93, 22 958, nr. 9), menen wij dat aan het voorstel tot invoering van een kopersaansprakelijkheid in de confectiesector met betrekking tot reeds vervaardigde kleding een deugdelijke motivering ten grondslag ligt.

In dit kader is nog van belang dat voorkomen moet worden dat invoering van aansprakelijkheid van de opdrachtgever en de koper van nog te vervaardigen zaken er toe zal leiden dat door het sluiten van koopovereenkomsten ter zake van bestaande zaken de maatregel ontweken kan worden. Door invoering van aansprakelijkheid van een koper van een bestaande zaak wordt bereikt dat ontwijkingsgedrag met het oog op de aansprakelijkheid van de opdrachtgever

of een koper van een toekomstige zaak, geen resultaat heeft. Een efficiënte uitvoering en handhaving van het voorgestelde systeem van aansprakelijkheden wordt hiermee gewaarborgd.

Tevens menen wij er blijk van te hebben gegeven een open oog te hebben voor de moeilijkheden waarin de koper van vervaardigde kleding kan komen te staan ingeval overwogen wordt hem aansprakelijk te stellen voor de belasting- en premieschulden die met de vervaardiging van de kleding verband houden.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is de hoogte van de koopsom niet doorslaggevend maar kunnen ook andere factoren voor een beoordeling daarvan van belang zijn. Daarnaast zijn de artikelen 16bb, eerste lid, CSV en 35b Invorderingswet gewijzigd in die zin, dat de koper gedisculpeerd is indien aannemelijk is dat hij op het tijdstip van de koop niet wist of behoorde te weten dat ter zake van de vervaardiging van de kleding te weinig of geen premies en belasting zouden worden betaald. Zowel koper als uitvoeringsorgaan zijn gehouden een bijdrage te leveren aan de bewijsvoering. De toedeling van de bewijslast is dan ook geobjectiverend. In de praktijk betekent dit dat de bedrijfsvereniging en de Belastingdienst naar de disculpatiemogelijkheid van de koper een onderzoek moeten instellen, voordat tot aansprakelijkstelling kan worden overgegaan en dat in de motivering van de aansprakelijkstelling op de afwezigheid van een disculpatiegrond wordt ingegaan. Van de koper kan worden verlangd dat hij eveneens een bijdrage aan de bewijsvoering levert, aangezien hij het beste in staat is voor het bewijs te zorgen. Voor zoveel nodig wijzen wij er voorts nog op dat de bezwaar- en beroepsmogelijkheid die, alsmede het regresrecht dat, de aansprakelijk gestelde heeft in het kader van de bestaande regelingen van de keten- en de bestuurdersaansprakelijkheid, ingevolge het wetsvoorstel ook zullen gelden voor de kopersaansprakelijkheid.

4. De Raad is van mening dat de voorgestelde uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid de reeds aanmerkelijke uitvoeringsproblemen verder vergroot. In de eerste plaats wijst de Raad erop dat degene die aansprakelijk wordt gesteld het recht heeft op grond van artikel 50 van de Invorderingswet 1990 bezwaar bij de inspecteur te maken en vervolgens de hoogte van de aanslag door de rechter te doen toetsen tenzij ter zake reeds een onherroepelijke rechterlijke uitspraak is geweest. Bovendien geeft artikel 50, derde lid, van de Invorderingswet 1990 degene die aansprakelijk is gesteld het recht volledig geïnformeerd te worden over de gegevens die de grondslag van de naheffingsaanslag vormen. Naar verwachting zijn juist deze gegevens niet steeds beschikbaar, op grond waarvan de hoogte van de naheffingsaanslag niet aannemelijk gemaakt zal kunnen worden. Bewijsregelingen zoals de omkering van de bewijslast indien geweigerd wordt inzage in de boekhouding te verlenen of geen inlichtingen worden verstrekt, kunnen aan degene die aansprakelijk is gesteld, niet worden tegengeworpen (artikel 50, vierde lid, van de Invorderingswet 1990). De bewijslast voor juistheid van de naheffingsaanslag ligt aldus bij de Belastingdienst. Hetzelfde als hiervoor opgemerkt ten aanzien van de naheffingsaanslag geldt ten aanzien van de premieheffing door de bedrijfsvereniging.

In de tweede plaats wijst de Raad erop dat naarmate de afstand in de keten groter is, het zicht of al dan niet premie en loonbelasting is afgedragen minder wordt, terwijl marktinvloeden steeds sterker worden. Het gaat niet aan een marktkoopman die T-shirts met opdruk voor een bepaald evenement na dat evenement voor minder dan de stofwaarde heeft ingekocht, aansprakelijk te houden voor de volledige premies en loonbelasting die eerder in de keten niet zijn betaald. Het rekening houden met dergelijke marktinvloeden zal de uitvoering aanmerkelijk compliceren, maar is noodzakelijk voor een aansprakelijkstelling die niet volstrekt onrechtvaardig is.

In de toelichting moet in ieder geval op deze uitvoeringsproblemen worden ingegaan en de vrees voor onuitvoerbaarheid van de regeling worden weggelaten.

4. De Raad geeft uitdrukking aan zijn vrees dat invoering van het wetsvoorstel tot een vergroting van uitvoeringsproblemen zal leiden. Hij wijst in dit verband in de eerste plaats op de mogelijkheid om in de in artikel 50 Invorderingswet 1990 bedoelde gevallen bezwaar te maken tegen de naheffingsaanslag waarvoor men aansprakelijk wordt gesteld, de informatieplicht die in artikel 50, vierde lid (nieuw), ter zake op de ontvanger rust en het

buiten toepassing blijven van de zogenoemde omkering van bewijslast in de in artikel 50, derde lid (nieuw), bedoelde gevallen.

Wij merken hierover het volgende op. We realiseren ons dat de uitvoering van de voorgestelde regelingen niet altijd eenvoudig zal zijn. De aspecten waar de Raad op wijst, zijn echter niet nieuw en ook reeds inherent aan bestaande regelingen van de ketenaansprakelijkheid en de bestuurdersaansprakelijkheid. Hoewel het op zich evident is dat een uitbreiding van het gebied waarop de aansprakelijkheidsregelingen voor de loonbelasting en premies kunnen worden toegepast in beginsel ook leidt tot een vergroting van de schaal waarop zich uitvoeringsmoeilijkheden kunnen voordoen, verwachten wij daarvan geen aanmerkelijke verzwaring van de uitvoeringslasten op dit terrein. Zoals we in de memorie van toelichting, alsmede eerder in dit rapport, tot uitdrukking hebben gebracht, heeft dit wetsvoorstel vooral een preventieve doelstelling. In verband daarmee is ook aan het slot van de paragraaf Financiële en personele gevolgen van de memorie van toelichting opgemerkt dat het wetsvoorstel geen directe personele gevolgen heeft voor de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst.

De Raad wijst in de tweede plaats op de betekenis van marktinvloeden en geeft het voorbeeld van een marktkoopman die kleding inkoop voor minder dan de stofwaarde.

Naar ons oordeel heeft dit voorbeeld dezelfde functie als het in de paragraaf Aansprakelijkheid van de koper van een bestaande zaak van de memorie van toelichting gegeven voorbeeld van een partij kleding die tegen een lage prijs kan worden ingekocht, als het om modegevoelige kleding gaat waarvan het aanbod groot is. De functie van het voorbeeld is te illustreren dat, in het kader van de kopersaansprakelijkheid, de inkoopprijs niet het enige criterium is aan de hand waarvan beoordeeld moet worden of bij de gegeven inkoopprijs door de desbetreffende confectie-ateliers de loonbelasting en premies zouden worden betaald. Het is immers van algemene bekendheid dat confectiegoederen doordat ze uit de mode raken een ingrijpende waardevermindering kunnen ondergaan, om het even of het nu komt doordat bepaalde kleurstellingen of patronen uit modieus oogpunt achterhaald zijn dan wel doordat bepaalde evenementen waaraan op de kleding wordt gerefereerd, hun actualiteitswaarde hebben verloren.

5. In artikel 16ba, vierde lid, CSV wordt onder meer artikel 16b, vijfde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. De vraag is gerezen of in het vierde lid niet eveneens een afwijking moet worden opgenomen voor de in het vijfde lid, eerste volzin, voorkomende zinsnede «waarvoor hij op grond van het eerste lid hoofdelijk aansprakelijk is». Die zinsnede verwijst namelijk naar de aansprakelijkheidsregeling van artikel 16b CSV, terwijl het de bedoeling zal zijn dat het vijfde lid ook van toepassing zal zijn op de aansprakelijkheidsregeling van artikel 16ba, eerste lid, CSV. Indien deze veronderstelling juist is, adviseert de Raad het vierde lid van artikel 16ba CSV aan te vullen.

Hetzelfde geldt voor artikel 35a, vierde lid, onderdeel c, van de Invorderingswet 1990 in samenhang met artikel 35, vijfde lid, van die wet.

5. De artikelen 16ba, vierde lid, onderdeel c, CSV en 35a, vierde lid, onderdeel c, van de Invorderingswet 1990 zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad gewijzigd.

6. In artikel 16ba, zesde lid, CSV wordt bepaald dat de opdrachtgever slechts kan worden aangesproken indien «de werkgever» in gebreke is. Deze term past niet in de tekst nu daarin steeds van aannemers en onderaannemers gesproken wordt (bijvoorbeeld ook artikel 16b, zevende lid, CSV). De Raad adviseert de tekst van genoemd zesde lid aan te passen.

Hetzelfde geldt voor artikel 16bb CSV.

6. De Raad merkt op dat de in artikel 16ba, zesde lid, CSV gebezigde term «werkgever» niet past in een tekst waar steeds sprake is van aannemers en onderaannemers. De op grond van de verschillende sociale verzekeringswetten verschuldigde premies zullen in de eerste plaats door de op grond van die wetten premieplichtige werkgevers moeten worden betaald. De opmerkingen van de Raad gaven dan ook aanleiding de artikelen 16b, zevende lid, 16ba, zesde lid, en 16bb, tweede lid, CSV eveneens te wijzigen. In de desbetref-

fende artikelen wordt met «werkgever» dan ook bedoeld op de werkgever die primair tot premiebetaling verplicht is.

7. Naar de mening van de Raad zullen zich ook in internationaal verband in verhoogde mate problemen inzake de uitvoering, de handhaving en de controle voordoen als gevolg van de voorgestelde uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid. In paragraaf 9 van de memorie van toelichting (Internationaal aspect) dient op deze problematiek te worden ingegaan, waarbij dient te worden aangegeven of en zo ja in hoeverre de voorgestelde wettelijke regeling extra-territoriale werking door middel van executie zal kunnen hebben. Daarbij ware ook meer feitelijke informatie te verschaffen over het aanwezig zijn en de bestrijding van illegale confectie-ateliers in de andere landen van de Europese Unie.

7. De Raad is van mening dat in internationaal verband in verhoogde mate problemen met de uitvoering, handhaving en controle van de opdrachtgevers-aansprakelijkheid in de confectiesector zich zullen voordoen. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de paragraaf Internationaal aspect van de memorie van toelichting aangepast met een beschrijving van de mogelijkheden om het bedrag waarvoor een in het buitenland gevestigde derde aansprakelijk kan worden gesteld, daadwerkelijk in te vorderen. In dit verband is het van belang dat in communautair verband verbetering van de grensoverschrijdende premie-inning wordt voorbereid. Tevens is de toelichting aangevuld met het op 13 oktober 1995 ingediende voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het op 25 januari 1988 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (Kamerstukken II 1995/96, 24 452 (R 1551)).

Op dit moment is er weinig feitelijke informatie beschikbaar over de aanwezigheid en bestrijding van malafide confectie-ateliers in de andere landen van de Europese Unie. Dit blijkt ook uit de antwoorden van de Europese Commissie op de schriftelijke vragen E-1866/94 en 1870/94 van mevrouw Van Putten (PbEG nr. C 36/10). De Nederlandse overheid heeft in OESO-verband aandacht gevraagd voor het probleem van malafide confectie-bedrijven. Dit initiatief van Nederland heeft geleid tot een onderzoek naar confectiefraude dat de OESO zal uitvoeren. Het resultaat hiervan is thans nog niet beschikbaar.

8. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

8. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

9. In het wetsvoorstel is nog een wijziging aangebracht in artikel 16bb, eerste lid, CSV en artikel 35b Invorderingswet 1990. In deze artikelen wordt de bedrijfsmatig handelende koper van reeds vervaardigde kleding gelijkgesteld met de opdrachtgever, in die zin dat ook bedrijfsmatig handelende kopers van vervaardigde kleding aansprakelijk worden gesteld voor niet betaalde premies en belasting. Voor deze koper is voorzien in een disculpatiemogelijkheid. In de desbetreffende bepalingen is de zinsnede «niet wist en ook niet kon weten» gewijzigd in «niet wist of behoorde te weten». Met deze formulering wordt aangesloten bij de elders gebruikte formulering van een dergelijke uitzonderingsregel. Daarnaast is «kan zijn betaald dan wel kan worden betaald» aangepast in «zou worden betaald».

Hierdoor is bereikt dat de disculpatiebepaling niet toegepast kan worden in specifieke fraudegevallen, wanneer de koper van een bestaande zaak bij voorbeeld betrokken is bij een «opzetje». De bonafide koper van een bestaande zaak is daarentegen met de nieuwe formulering eerder gedisculpeerd. Zijn positie is daarmee in de zin van de risicobeperking vergelijkbaar met de koper van een toekomstige zaak, die van het g-rekeningenstelsel gebruik kan maken.

In het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel was ten onrechte niet voorzien in een wijziging van de artikelen 16c CSV en artikel 37 Invorderingswet 1990. Het wetsvoorstel is thans daarmee aangevuld. Het betreft volgens de bestaande tekst van de desbetreffende bepalingen de (mede-) aansprakelijkheid voor de nakoming van de premie- en belastingverplichtingen van de niet in Nederland gevestigde aannemer die rust op de leider van de vaste inrichting in Nederland, de in Nederland wonende of gevestigde vaste

vertegenwoordiger, of degene die de leiding heeft van de in Nederland verrichte werkzaamheden. Nu het onderhavig wetsvoorstel voor wat betreft de confectiesector het bereik van de ketenaansprakelijkheid uitbreidt tot de opdrachtgever en de bedrijfsmatige koper, is het voor de hand liggend die ketenverlenging ook in de onderhavige bepalingen tot uitdrukking te brengen.

Tevens is in artikel 16c CSV (door middel van een nieuw vierde lid) voorzien in een disculpatiebepaling.

Het wetsvoorstel bevat tenslotte een aantal technische aanpassingen om enkele lacunes in de regeling van verhaalsbevoegdheden in de Coördinatiewet Sociale Verzekering en in de Invorderingswet 1990 op te vullen.

In verband met de uitbreiding van het bereik van de ketenaansprakelijkheid in de confectiesector is artikel 50 van de Invorderingswet 1990 gewijzigd om tot een algemene regeling te komen van de mogelijkheden voor aansprakelijken zich door middel van bezwaar en beroep te verweren tegen de hoogte van het bedrag waarvoor men aansprakelijk wordt gesteld. Voorts zijn de verhaalsregelingen in de artikelen 55, 56 en 57 van die wet aangepast. Het laatste geldt eveneens voor de artikelen 16f en 16g CSV.

Daarnaast zijn nog enkele wijzigingen van technische aard in het wetsvoorstel aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Wij mogen U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 23 augustus 1994, no. W12.94.0215, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

Voorstel van wet

- In de artikelen 16b van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV) en 35 van de Invorderingswet 1990 wordt telkens het woord «volgende» gebruikt. In de artikelen 16ba CSV en 35a van de Invorderingswet 1990 blijft het gebruik van dit woord achterwege. De teksten aan elkaar aanpassen.
- In artikel I, onderdeel A, in het vierde lid van artikel 16ba CSV, «met dien verstande» vervangen door: met dien verstande dat; in de onderdelen a, b en c van genoemd artikellid de eerste keer dat het voorkomt «dat» laten vervallen.
- In artikel I, onderdeel A, in artikel 16ba, vijfde lid, CSV komen de zinsneden «de premie en de voorschotpremie» en «het niet betalen» voor. Deze zinsneden wijken af van het vergelijkbare zesde lid van artikel 16b CSV. Beide artikelen op elkaar afstemmen.
- In artikel II, onderdeel A, in het vierde lid van artikel 35a van de Invorderingswet 1990, «met dien verstande» vervangen door: met dien verstande dat; in de onderdelen a, b en c van genoemd artikellid de eerste keer dat het voorkomt «dat» laten vervallen.
- In artikel IV «volgende op» vervangen door: na (aanwijzing 178 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Memorie van toelichting

- In paragraaf 1, eerste alinea, na de genoemde wet van 22 december 1993 tussen haakjes de verkorte aanduiding «wet ketenaansprakelijkheid confectie-sector» opnemen, aangezien deze verkorte aanduiding in de toelichting regelmatig wordt gebruikt.
- In paragraaf 7, vierde alinea, de strafsanctie van de artikelen 68 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en 64 van de Invorderingswet 1990 juist weergeven.
- In paragraaf 8, eerste alinea, het artikel vermelden waarin de genoemde verleggingsregeling is opgenomen en de Staatsbladaanduiding laten vervallen.
Voorts in de tweede alinea de vindplaats vermelden van de vermelde wijziging van het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968.
- In paragraaf 10, laatste alinea, de gebruikte afkortingen vervangen door de volledige namen.
- In de toelichting op het vierde lid van de artikelen 16b CSV en 35a van de Invorderingswet 1990, aan de tweede alinea toevoegen dat niet als premie wordt beschouwd de verhoging, bedoeld in artikel 12, tweede lid, CSV.