

19393**Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen met betrekking tot de uitbreiding van informatieverplichtingen en invoering van een boekhoudverplichting ten behoeve van de belastingheffing alsmede in verband daarmee wijziging van enige andere wetten (Uitbreiding informatieverplichtingen en invoering van een boekhoudverplichting)****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 17 augustus 1987

De leden van de C.D.A.-fractie zijn van mening dat nadere advisering door de Raad van State moet plaatsvinden voordat de behandeling van dit wetsvoorstel kan worden voortgezet. Zij baseren deze mening op een eerste reactie van mijn kant op de indiening van een amendement van het Tweede-Kamerlid Kombrink, waarin wordt voorgesteld een beperkte boekhoudverplichting in de belastingwet op te nemen. In die reactie heb ik gezegd bevreesd te zijn dat de Eerste Kamer zal vragen naar het oordeel van de Raad van State over deze ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel.

Nadere bezinning heeft mij doen besluiten de Raad van State niet om advies te vragen over deze wijziging, en wel op grond van de volgende overwegingen. Er bestaat, zoals bekend, een gedragslijn voor het opnieuw horen van de Raad van State, neergelegd in de brief van de toenmalige Minister-President, van Agt, van 11 maart 1982, nr. 319293. De gedragslijn komt erop neer dat de Raad van State in beginsel zal worden gehoord bij ingrijpende wijzigingen in een wetsvoorstel die door de regering worden aangebracht bij een nota van wijzigingen.

Over bij amendement voorgestelde ingrijpende wijzigingen is als gedragslijn uitgestippeld dat de Raad van State in beginsel niet zal worden gehoord. In bedoelde brief zijn hierop als uitzonderingen genoemd gevallen waarin de regering met het oog op haar eigen oordeelsvorming behoefte aan een advies heeft, dan wel waarin het functioneren van de Raad van State zelf in het geding is.

Nadien is twee maal door de Eerste Kamer, bij afzonderlijke brief van haar voorzitter waarin hij meedeelde dat men algemeen van mening was dat een nader advies van de Raad van State gewenst was, om een zodanig advies verzocht. De eerste maal inzake de wijziging van de Wet selectieve investeringsregeling en van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wijzigingen inzake gebouwen en installaties ten dienste van het landbouwbedrijf alsmede wijziging landbouwvrijstelling). Deze brief is opgenomen in Kamerstukken I 1983/84, 17 520, nr. 30. De regering heeft toen besloten een nader advies te vragen.

Het tweede verzoek betrof het voorstel van wet tot vervanging van de wet van 27 april 1884, Stb. 96, tot regeling van het staatstoezicht op krankzinnigen (Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen). De brief met het verzoek om nader advies is neergelegd in Kamerstukken I 1983/84, 11 720, nr. 71b. In het antwoord op deze brief (Kamerstukken I 1983/84, 11 720, nr. 71e) is erop gewezen dat de regering van gevoelen is dat op grond van de aldaar genoemde principiële aspecten met betrekking tot het vragen van nader advies aan de Raad van State een zeer terughoudend standpunt moet worden ingenomen. De wijzigingen die het wetsontwerp had ondergaan waren niet van zodanige aard dat de regering het verantwoord achtte om gevolg te geven aan het verzoek van de Eerste Kamer tot nadere advisering. Dit standpunt is herhaald in antwoord op vragen van het Tweede-Kamerlid Patijn. (Aanhangsel van de Handelingen der Tweede Kamer, 1983/84, nr. 638).

De dragende gedachte voor bedoeld (terughoudend) standpunt is verwoord in de parlementaire stukken behorende bij de Rijkswet van 7 mei 1981, Stb. 264, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies en bijstand. In antwoord op desbetreffende vragen van Eerste-Kamerleden is door de regering onder meer gesteld dat slechts in uitzonderlijke gevallen en om zwaarwegende redenen opnieuw advies aan de Raad van State zou kunnen worden gevraagd. Niet voldoende wordt geacht de enkele omstandigheid dat een wetsontwerp tijdens de behandeling door de Tweede Kamer ingrijpend is gewijzigd (Kamerstukken I 1980/81, 16 040 (R 1141), nr. 92b). Wel is in de memorie van toelichting van het genoemde voorstel van Rijkswet erop gewezen dat in geval van een tijdens de parlementaire behandeling gerezen twijfel over de grondwettigheid van een voorgelegd wetsontwerp ter zake het advies van de Raad van State kan worden ingewonnen. Voorshands is dan ook tot richtsnoer genomen dat kan worden ingegaan op verzoeken om de Raad van State opnieuw te horen indien er sprake zou zijn van vermeende strijd met de Grondwet. Naar mijn oordeel is dit in het onderhavige wetsvoorstel niet het geval, terwijl de opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie evenmin in deze richting wijzen.

De aan het woord zijnde leden constateren voorts dat in het voorgestelde artikel 49, derde lid, weinig is terug te vinden van het in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer in het algemeen geformuleerde uitgangspunt «dat de eisen niet verder mogen reiken dan voor een goede uitvoering van de belastingheffing noodzakelijk is». Mede in het licht van de in de Tweede Kamer gevoerde discussie stellen deze leden een zestal vragen om een nadere uitleg van de hiervoor bedoelde bepaling te verkrijgen.

In de eerste plaats vragen zij of het niet beter is in de wettekst beperkingen op te nemen. Een van de voor de bestrijding van misbruik of oneigenlijk gebruik noodzakelijke voorwaarden is dat de fiscus moet kunnen beschikken over alle van belang zijnde gegevens. Met behulp van deze gegevens kan de fiscus immers controleren of een juiste aangifte is gedaan, en zo niet, of sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik. Daarnaast gaat van de wijze waarop het derde lid is verwoord, een zekere preventieve werking uit. Wel wil ik op deze plaats herhalen wat ik tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb gezegd, namelijk dat op prudente wijze gebruik zal worden gemaakt van de uit het derde lid voortvloeiende bevoegdheden.

Vervolgens vragen deze leden of de voorgestelde wetsbepaling in dit opzicht een herleving van het Fiscaal Noodrecht van kort na de Tweede Wereldoorlog betekent en of de argumenten ten gunste van de vervanging van dit noodrecht van 1952 niet meer zouden gelden anno 1987. Een van de belangrijkste en nu nog steeds gelding hebbende uitgangspunten die destijds werden gebezigd, is dat in een democratische staat in gewone tijden een zekere evenwichtstoestand moet bestaan tussen de bevoegd-

heden welke toekomen aan de administratie en de levenssfeer van de burgers, waarop de administratie slechts binnen zekere grenzen inbreuk mag maken.

De fiscale maatregelen, die kort na de bevrijding ter sanering van 's lands financiën zijn getroffen door middel van het «Buitengewoon Navorderingsbesluit» van 3 september 1945, Stb. no. F 159, zijn destijds onderscheiden in drie groepen, te weten:

I. maatregelen om de door de oorlog opgelopen achterstand in te lopen (zekerheidsstelling, verlenging van de navorderingstermijn);

II. politieke bevoegdheden (recht van toegang, huiszoeking, inbeslag-neming, blokkering en onderzoek van safes alsmede conservatoir beslag);

III. verplichtingen om gegevens te verstrekken en om inzage in boeken en bescheiden te verlenen.

De maatregelen behorende tot de eerste twee groepen zijn in 1952 ingetrokken, dan wel uit de administratieve sfeer gehaald; de verplichtingen behorende tot de derde groep, waar het onderhavige wetsvoorstel ook op ziet, zijn niet ingetrokken, maar aangepast. De aanpassing bestond hierin dat de plicht om gegevens te verstrekken met betrekking tot de belastingheffing van derden beperkt zou blijven – behoudens hetgeen ter zake in bijzondere wetten is bepaald – tot de feiten die liggen en de handelingen die verricht worden in de commerciële sfeer. Voorts is de verplichting om schriftelijk gegevens aan de fiscus te verstrekken ten behoeve van de belastingheffing van derden in haar algemeenheid vervangen door de verplichting om inzage in boeken en bescheiden te verlenen. De verplichting om schriftelijk gegevens te verstrekken had meermalen – aldus de memorie van toelichting – veel extra-arbeid gevergd, hetgeen in het algemeen niet juist werd geacht.

Vooropgesteld zij, dit in antwoord op de concrete vraag van deze leden, dat met de voorgestelde regeling het fiscale noodrecht van vlak na de oorlog niet herleeft. Zoals reeds eerder is opgemerkt, bestaat de verplichting van artikel 49, derde lid, van AWR thans in essentie in artikel 67 van de Wet op inkomstenbelasting 1964 en de daarop rustende bepalingen uit het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 1964. Ook onder het regime van het Besluit op de Inkomstenbelasting 1941 bestond deze verplichting. Met andere woorden, ook in de tijd dat de regering te kennen gaf dat de verplichting schriftelijk opgaven te verstrekken in beginsel kon vervallen, is het blijven bestaan van deze verplichting voor de heffing van de inkomstenbelasting noodzakelijk geoordeeld. Met name voor de betalingen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 1964.

Bovendien moet worden bedacht dat in de administratieve verwerking bij ondernemers sinds 1952 een ingrijpende ontwikkeling heeft plaatsgevonden. Hoe langer hoe meer wordt van automatisering gebruik gemaakt, waardoor de administratie zonder actieve medewerking van de zijde van de ondernemer belangrijk minder toegankelijk en in veel gevallen welhaast ontoegankelijk is geworden. In dit verband merk ik op dat thans reeds afspraken bestaan met ondernemers en instellingen dat zij schriftelijke opgaven verstrekken in plaats van inzage in hun «boekhouding» te verlenen. Zij doen dit omdat zij dit een efficiëntere werkwijze achten dan de ontvangst van controlerende ambtenaren aan wie zij toch ook medewerking bij de inzage moeten verlenen.

Getransformeerd naar de huidige omstandigheden doen de argumenten uit 1952, waarmee werd gestreefd naar een herleving van een evenwicht-toestand tussen de bevoegdheden van de administratie en de levenssfeer van de burgers, in het licht van het bovenstaande, nog onverkort opgeld.

De derde vraag van deze leden betreft de samenhang met de verscherping van de sancties. Zoals bekend, maakt het onderhavige wetsvoorstel, evenals het voorstel van wet betreffende de aanscherping van in de Algemene wet inzake rijksbelastingen voorkomende strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties (19 489), deel uit van een pakket van

maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen. Voor een ruimere beschrijving van dit pakket van maatregelen moge ik deze leden verwijzen naar de algemene inleiding in de memorie van toelichting van het onderhavige voorstel van wet.

Vervolgens vragen deze leden op wie, bij beantwoording van serievragen de daaraan verbonden kosten neerslaan. Wat betreft dit kostenaspect wil ik wijzen op hetgeen in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 7) hierover is opgemerkt, namelijk dat geen wijziging wordt voorgesteld in de bestaande situatie waarin geen tegenprestatie van de overheid wordt toegekend aan ondernemers in verband met het voldoen aan administratieve verplichtingen.

De vijfde vraag van deze leden, of belastingplichtigen eerst in de gelegenheid worden gesteld gebleken tekortkomingen zelf te herstellen beantwoord ik ontkennend. Het gaat hier immers om de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen. Het bieden van de gelegenheid aan belastingplichtigen om straffeloos gebleken tekortkomingen eerst zelf te herstellen zou hierop juist een averechts effect hebben. Dit neemt niet weg dat indien een belastingplichtige vrijwillig zijn aangifte verbetert of aanvult, hiermee bij de aanslagregeling, dan wel bij de bepaling van de hoogte van een boete bij navordering of naheffing, rekening wordt gehouden. Hieraan mag echter niet de conclusie worden verbonden dat door deze vrijwillige verbetering en/of aanvulling de bevoegdheid tot het opleggen van een verhoging is komen te vervallen.

Tenslotte vragen deze leden of het wetsvoorstel terugwerkende kracht heeft. Van terugwerkende kracht van een wet is sprake indien en voor zover de wet van het tijdstip van haar inwerkingtreding af van toepassing is op voordien voorgevallen feiten, als ware zij reeds ten tijde van het zich voordoen van die feiten van kracht geweest. De door de leden gestelde vraag wordt, gelet op de inwerkingtredingsbepaling van artikel VIII, dan ook ontkennend beantwoord.

De bepaling heeft wel exclusieve werking, hetgeen inhoudt dat de fiscus bij aanvaarding van het wetsvoorstel voortaan de bevoegdheid toekomt gegevens en inlichtingen te vragen over in de toekomst, in het heden en in het verleden gelegen feiten en gebeurtenissen die relevant zijn voor de belastingheffing. In het formele recht is het toekennen van exclusieve werking aan een nieuw regime niet ongebruikelijk, mede omdat eerbiedigende werking «leidt tot een verstarring van wetgeving en tot tal van complicaties bij de uitvoering» (Prof. mr. H. J. Hofstra, Inleiding tot het Nederlands belastingrecht, Kluwer 1986, zesde druk, blz. 170). Ter illustratie zij gewezen op wijzigingen van bij voorbeeld het Wetboek van Strafvordering die nieuwe bevoegdheden inhouden; voor zover de vervolging van een delict nog geen aanvang heeft genomen, kunnen bij de opsporing daarvan in beginsel ook de nieuwe bevoegdheden worden uitgeoefend.

Met het voorgaande zijn ook de vragen van de leden van de V.V.D.-fractie beantwoord, die zich bij de vragen van de C.D.A.-fractie hebben aangesloten.

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning