

Vergaderjaar 1990–1991

20 588

De invordering van Rijksbelastingen, andere dan invoerrechten en accijnzen (Invorderingswet 1990)

Nr. 33

¹ Samenstelling:

Leden: Koning (VVD), voorzitter, Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G. H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), ondervoorzitter, Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), A. de Jong (PvdA) en Kersten (PvdA).
Plv. leden: Van Rey (VVD), Leers (CDA), Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Schoots (PvdA), Rosenmøller (Groen Links), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Scharman (CDA), De Leeuw (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Otterloo (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Haas Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V.A.M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Korthals Altes (VVD), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), M. Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).
Plv. Leden: Stemerink (PvdA), Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Koning (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Jurgens (PvdA).

VERSLAG

Vastgesteld 12 maart 1991

De vaste Commissies voor Financiën¹ en voor Justitie² hebben de eer de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen over de notitie Aansprakelijkheidsprocedures (kamerstuk 20 588, nr. 32) Invorderingswet 1990. Zij spreken de hoop uit dat de regering deze vragen en opmerkingen afdoende zal beantwoorden.

De leden van de C.D.A.-fractie memoreerden dat met name ter zake van het woud van procedures waarmee een aansprakelijk gestelde geconfronteerd wordt in de vakliteratuur vraagtekens worden geplaatst.

Prof. mr. Ch. P. A. Geppart: Weekblad voor Fiscaal Recht 5842 «Kortom, het lijkt mij dat de voorstellen inzake de rechtsbescherming voor de belastingschuldigen en aansprakelijk gestelden er op papier aardig uitzien maar dat er in de praktijk weinig van terecht komt».

Prof. mr. W. C. L. van der Grinten t.a.p. «De justitiabele die niet alleen zijn aansprakelijkheid doch ook het bedrag wil betwisten, wordt met twee rechtsgangen geconfronteerd. Over zijn aansprakelijkheid beslist de gewone rechter, over het bedrag van belasting de belastingrechter. Ik ben geneigd de schaduwzijden van deze regeling zo zwaar te laten wegen, dat het de voorkeur zou verdienen de belastingrechter ook over de aansprakelijkheid te doen beslissen. Vastgelegd dient dan te worden, dat de door de fiscus gepretendeerde aanspraak niet kan worden ingevorderd, alvorens de belastingrechter onherroepelijk heeft beslist, dat de betrokkene aansprakelijk is en tot welk bedrag».

Prof. mr. H. F. Hofstra t.a.p. beziet de problematiek van de zijde van de invordering en merkt dan op: «Aansprakelijkheidstellingen verliezen haar betekenis wanneer zij aan zodanige formele bepalingen worden gebonden dat zij in de praktijk tot een dode letter worden».

De leden van de C.D.A.-fractie memoreerden vervolgens, dat in de motie-Vreugdenhil/Kombrink (slechts) gevraagd werd om een notitie bevattende een opstelling van de voor- en de nadelen van in de wet neergelegde keuzes ter zake van de in te schakelen rechterlijke colleges. De bedoeling van de indiener van de motie was het trekken van conclusies over te laten aan de (mede)wetgever. De opdracht van de werkgroep was het in kaart brengen. Hebben de bewindslieden tussen-

tijds de opdracht uitgebreid, of hebben zij de eigenmachtige uitbreiding nolens volens geaccepteerd?

De leden van de C.D.A.-fractie deelden de zorgen van de eerder geciteerde hoogleraren en anderen. Zij stelden zich de situatie voor van een directeur van een inmiddels gefailleerde B.V. Deze wordt aansprakelijk gesteld wegens een belasting en premieschuld. De curator heeft, bijv. wegens gebrek aan middelen in de boedel, geen bezwaar of beroep ingesteld. De gewezen directeur is het er niet mee eens omdat hij van oordeel is dat geen inhoudingen behoeft plaats te vinden omdat er geen sprake was van een (fictieve) dienstbetrekking of van een belastbare omzet.

Hij bestrijdt de aansprakelijkheidsstelling:

- a. omdat hij zich niet heeft schuldig gemaakt aan wanbeheer.
- b. omdat hij van oordeel is dat op hem geen meldingsplicht rustte gelet op het feit dat naar zijn oordeel niets behoorde te worden afgedragen.

De gewezen directeur ziet zich nu voor de volgende procedures geplaatst. De Raad van Beroep, de Centrale Raad van Beroep, de rechtbank, het Gerechtshof, de H.R. en vervolgens de belastingkamer van het Gerechtshof en weer de H.R. Het is duidelijk dat de verschillende griffie-rechten niet de grootste kostenpost vormen, ook het feit dat voor de niet-civiele rechter geen verplichte procesvertegenwoordiging bestaat, maakt de kosten niet geringer. De kosten van een goede belastingadviseur liggen niet beneden die van een goede advocaat.

De leden van de C.D.A.-fractie zeiden dat naar hun oordeel betrokkene inclusief de niet-verrekenbare BTW wel f 80 000 kwijt zal zijn, zodat het voor belanghebbende, – hij moet ook rekening houden met verlies – eigenlijk niet loont zich tegen een claim van de fiscus en ook bedrijfsvereniging van in totaal f 100 000 te verzetten. De leden van de C.D.A.-fractie schatten voorts in dat het totaal van de procedures zeker een jaar of zes kan duren. Dat laatste element geeft chicaneurs natuurlijk weer de gelegenheid, Hofstra wijst er terecht op, om jarenlang de betaling uit te stellen.

De leden van de C.D.A.-fractie zouden gaarne een inschatting ontvangen van de kosten voor de belanghebbenden en de toe te rekenen kosten van de belastingdienst. De werkgroep is hieraan voorbijgegaan, zelfs niet de opvattingen van de geciteerde hoogleraren noemend en heeft aldus niet gezien de vraag of in de opstapeling van procedures van een materiële goede (dus uitvoerbare en betaalbare) rechtsbescherming (een uitgangspunt bij de Invorderingswet) nog wel sprake is. De leden van de C.D.A.-fractie citeerden in dat verband Minister Andriessen die bij de behandeling van de begroting Economische Zaken heeft opgemerkt dat men zich bij het ontwerpen van wettelijke regelingen steeds moet afvragen «kan het wel?». Het is misschien «justified» maar het is bijna niet uit te voeren (Handelingen II 1990/1991 nr. 5).

De leden van de C.D.A.-fractie zeiden hiermede geheel te kunnen instemmen. Zij zeiden het te betreuren dat van de zijde van Economische Zaken geen inbreng geweest was in de werkgroep. Deze leden vroegen vervolgens of de samenstelling van de werkgroep, gegeven ook het feit dat conclusies werden getrokken, wel een gelukkige is nu zij de indruk hadden dat allen betrokken waren geweest bij de totstandkoming van de nieuwe wet op de Invordering en het gelet op de, door de woordvoerder van de C.D.A.-fractie gevoerde gesprekken, in het kader van de voorbe-

reiding van het ingetrokken amendement, het reeds was gebleken dat de voorzitter van de werkgroep «mordicus» stond achter de regeling ter zake van de aansprakelijkheidsstelling zoals thans in de wet is opgenomen. Zinsneden als «het lag voor de hand» enz. blz. 6 wijzen er, aldus de leden van de C.D.A.-fractie, nu niet bepaald op dat de werkgroep weer eens fris naar de zaak heeft gekeken.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen vervolgens waarom niet gehoord zijn het georganiseerde bedrijfsleven, de R.C.O., de organisaties waarin met name directeuren van bedrijven vertegenwoordigd zijn (hierbij valt ook te denken aan Nederlands centrum voor Directeuren). Merkwaardig vonden de leden van de C.D.A.-fractie het ook dat de Vereniging van Inspecteurs en de Koninklijke Broederschap van Ontvangers niet gehoord zijn. Met name omdat duidelijk blijkt, aldus de leden van de C.D.A.-fractie, dat binnen de werkgroep geen kennis – zeker niet gevormd in een jarenlange praktijk – inzake de fiscale procesgang voorhanden was en ook kennelijk de implicaties van het materiële, nationaal en internationaal, belastingrecht niet voldoende geëvalueerd kon worden.

Deze leden zouden het op prijs stellen indien zij alsnog het standpunt van de hiervoor genoemde organisaties ter zake van het onderwerp zouden kunnen vernemen. Deze leden zouden voorts gaarne ontvangen de verslagen van besprekingen met de sub. 5 genoemde wél gehoorde organisaties.

Waarom is niet ingegaan op het tijdens de plenaire behandeling door de C.D.A.-woordvoerder gestelde dat fiscale procedures in veel mindere mate dan in civiele zaken geschil bestaat over de feiten hetgeen ook hierin tot uitdrukking komt dat een getuigenverhoor zeer zeldzaam is?

Kunnen de bewindslieden, uiteraard na inschakeling van deskundigen op het gebied van de fiscale rechtsgang, alsnog op dit punt ingaan?

Kunnen de bewindslieden ook ingaan op het betoog van de woordvoerder zoals dit is weergegeven in de Handelingen Tweede Kamer 1989–1990 blz. 23-874 middelste kolom, 2e alinea «Ik wijs er in dit verband (...)» tot 3e kolom «praktischer». In aansluiting op het voren- gaande zouden deze leden gaarne een opgave ontvangen van de uitspraken van de fiscale rechter waarbij in het kader van de aansprakelijkheidsstelling blijkt dat de Belastingkamer van de Gerechtshoven duidelijke moeilijkheden heeft gehad met de interpretatie van de begrippen ontbonden lichaam, vereffenaar, rechtspersoonlijkheid, notariële akte, wettelijk vruchtgenot, uitvoerder van wilsbeschikking, aansprakelijkheid van firmanten, ontbinding van de gemeenschap, aansprakelijkheid voor gemeenschapsgelden. In dit verband wezen de leden van de C.D.A.-fractie er nogmaals op dat om vast te stellen dat er inderdaad een meldingsplicht bestond, de rechter diepgaande studie zal moeten maken van de Wet op de Loonbelasting, of de Wet op de Omzetbelasting. Achten de bewindslieden het mogelijk en wenselijk dat in de huidige wetssystematiek de civiele rechter uitspreekt dat indien (na een jaar) komt vast te staan dat inderdaad loonbelasting of niet belasting verschuldigd was en dat betrokkene is tekort geschoten in zijn meldings- plicht, alsdan aansprakelijk is.

De leden van de C.D.A.-fractie waren het er op zichzelf mee eens dat een rechter zich kennis kan eigen maken op welk juridisch terrein dan ook. Het gaat er om, binnen hoeveel tijd! Kan een civiele rechter zich bijv. binnen drie dagen voldoende op de hoogte stellen van de interna-

tionale fiscale wettelijke problematiek rondom het begrip vaste-inrichting of zetelverplaatsing? Op veel rechtbanken zal ter zake niet eens literatuur te vinden zijn. De geringe aandacht voor de tijdsefficiency-problematiek achten de leden van de C.D.A.-fractie een gemis dat ernstig afbreuk doet aan de waarde van het rapport. De problematiek van de overbelasting van de rechterlijke macht kan men toch niet voorbijgaan? Deze leden vroegen ook of een schatting gemaakt kan worden van de rechters-uren die nodig zijn in de huidige wetssystematiek, en een wetssystematiek waarbij de aansprakelijkheidsstelling is opgedragen aan de fiscale rechter.

Met grote verwondering hadden de leden van de C.D.A.-fractie kennis genomen van de stellingname van de werkgroep op pagina 18 dat fiscale procedures over het algemeen mondeling gevoerd worden. Een beroepschrift is een «must», een verzoekschrift ook. Adviseurs zijn wel zo verstandig om zoveel mogelijk van belang zijnde feiten in de schriftelijke stukken – en conclusie van repliek wordt op verzoek ook meestal toegestaan – vast te leggen, zulks met name vanwege de cassatiemogelijkheden om dezelfde reden wordt veelal door adviseurs een pleitnota overgelegd met het verzoek deze tot de gedingstukken te rekenen. Naar de mening van de leden van de C.D.A.-fractie is het fiscale procesrecht zeker ook waar het betreft het bewijsrecht – als typisch door de jurisprudentie gevormd recht – danig gecompliceerd en is grote en dus kostbare deskundigheid vereist om een procedure tot een goed einde te brengen.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen nader uitleg voor de bewering op pagina 26, dat indien de hoogte van de belastingschuld en de aansprakelijkheid daarvoor is vastgesteld door de fiscale rechter met mogelijkheid van cassatie door de H.R., de eenheid van het recht wordt aangetast indien de civiele rechter, nadat de fiscale rechter de aansprakelijkheid heeft vastgesteld, zou moeten oordelen over de vraag of regres kan worden uitgeoefend.

De leden van de C.D.A.-fractie begrepen niet hoe de deelconclusie op pagina 33 ter zake van de aansprakelijkheidsstelling moet worden opgevat. Het kenmerkende nadeel van het systeem van de wet is dat twee procedures gevoerd moeten worden, een civiele procedure waarbij zoals terecht wordt opgemerkt, de advocaat meestal bijstand nodig heeft van een externe of – naar aan te nemen is ook niet gratis werkende – interne belastingdeskundige. Is er niet veeleer reden aan te nemen dat de thans in de wetgeving vastliggende methodiek voor de aansprakelijk gestelde 2½ maal zoveel kost voor de aansprakelijkgestelde dan een procedure alleen voor de fiscale rechter, en een rechtsgang waarbij eerst de omvang van belasting- en premieschuld wordt vastgelegd en vervolgens de aansprakelijkheidsstelling-procedure voor de civiele rechter.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met enige bevreemding er van kennis genomen dat de lijstjes op resp. pag. 34 en 35 enerzijds en op pag. 60 anderzijds, niet in elkaar moeten zijn geschoven. Dit met name omdat het begrippen-arsenaal van het soc. verzekeringsrecht althans voor wat betreft het merendeel van de gevallen, gelijk loopt met begrippen-arsenaal van het fiscale recht. Terzijde merkten de leden van de C.D.A.-fractie op dat de werkgroep kennelijk onvoldoende kennis had genomen van de discussie in de Tweede Kamer en zodoende over het hoofd heeft gezien, dat het begrip «lichaam» (en dus ook in belangrijke mate ontbonden lichaam en bestuurder van lichaam) fiscaal gekwalificeerd is. (art. 33 Invorderingswet 1990: (Hand. II 1989–1990, blz. 22-787, middelste kolom)). Omdat in de motie is gevraagd om aan te

geven de voor- en nadelen van een procedure via één rechterlijke gang zouden de leden van de C.D.A.-fractie naast de geïntegreerde lijst als hiervoor omschreven, gaarne een beschrijving ontvangen ter zake van welke begrippen er verschillen bestaan tussen loonbelasting/premieheffing (zoals verzekeringen) enerzijds en de werknemersverzekeringen anderzijds.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met instemming gelezen dat de regelingen inzake inleners en ketenaansprakelijkheid, sterk administratiefrechtelijk zijn gericht. Is het de werkgroep ontgaan dat de problematiek van de inleners en ketenaansprakelijkheid ook een rol speelt op het terrein van de loonbelasting? Hoewel, zoals reeds opgemerkt, de leden van de C.D.A.-fractie op zichzelf, conform de motie, van oordeel waren dat ter zake van de gewenste situatie conclusies zouden worden getrokken na eventuele inschakeling van een onafhankelijke commissie van deskundigen door de (mede)wetgever, moest het hen van het hart dat het voor hen bevreemdend was dat waar het gaat om wezenlijk dezelfde problematiek en begrippen-arsenaal, de werkgroep tot een verschillende conclusie is gekomen ter zake van enerzijds de heffing loonbelasting/volksverzekeringen en anderzijds de heffing van sociale verzekeringspremies. Kunnen de bewindslieden dit verschil nader toelichten?

De leden van de C.D.A.-fractie zouden ook gaarne commentaar ontvangen op een variant van de hiervoor uiteengezette systematiek van één rechtsgang, namelijk die waarbij de fiscale rechter indien hij van oordeel is dat hij op bijzondere civielrechtelijke problemen stuit, de zaak, voor wat betreft dit aspect, kan verwijzen naar de civiele rechter en waarbij de sociale verzekeringsrechter dan rustig de uitkomst van deze procedures kan afwachten.

Tenslotte zouden de leden van de C.D.A.-fractie gaarne een overzicht ontvangen van de vanaf 1980 in literatuur vermelde opvattingen over het onderhavige vraagstuk.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden de volgende vragen aan de regering ter beantwoording voorleggen.

Algemeen

Is overwogen de mogelijkheid te openen de sociale verzekeringsprocedures in de zich daartoe lenende gevallen van samenloop te voegen met de fiscaal-civielrechtelijke procedures? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat waren de uitkomsten van die overwegingen?

Maakt de fiscus onder de nieuwe Invorderingswet gebruik van de bevoegdheid van de bedrijfsverenigingen om wel executoriaal beslag te leggen, daar waar de fiscus deze bevoegdheid ontbeert? Zo ja, kunnen daarvan over het laatste halfjaar 1990 cijfermatige indicaties gegeven worden?

De voorzitter van de vaste Commissie voor Financiën,
Koning

De voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de vaste Commissie voor Justitie,
Coenen