

21 287

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen tot aanpassing van de administratieve verplichtingen ten dienste van de belastingheffing en in verband daarmee wijziging van enige andere wetten (aanpassing van administratieve verplichtingen)

21 339

Wijziging van de Wet inzake de douane tot nadere vaststelling en aanpassing van administratieve verplichtingen (administratieve verplichtingen)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 november 1993

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie de doelstellingen van het wetsvoorstel onderschrijven.

Deze leden willen gaarne nog eens concreet vernemen in welke opzichten en voor welk type bedrijven de voorstellen een verzwarende van de administratieve lasten meebrengen. Zij wijzen in dit verband op de eisen die aan de administratie worden gesteld ten dienste van de controlebaarheid, alsmede op de beschouwingen over dit wetsvoorstel van prof. dr. M. A. Snijder en drs. V. Maes in het Weekblad voor Fiscaal Recht 1992/6035.

Anders dan deze schrijvers menen, beoogt de introductie van het wetsvoorstel niet tot verzwarende van reeds bestaande verplichtingen te komen.

Wat het wetsvoorstel wel beoogt is: verduidelijking en modernisering. De opzet is te komen tot een zodanige verduidelijking van de wettelijke bepalingen op dit gebied dat ze een sluitend geheel vormen en dat voor degenen die eraan zijn onderworpen voldoende duidelijk is wat die verplichtingen inhouden zodat geen misverstand over de reikwijdte van die verplichtingen kan rijzen.

Daartoe zijn de randvoorwaarden die thans naar algemene opvatting reeds gelden voor het administreren van de gang van zaken in een onderneming ter wille van de duidelijkheid in de wet neergelegd. Daarom, bij voorbeeld, wordt in artikel 52 AWR met zoveel woorden voorgeschreven dat de administratieplichtige zijn administratie zo inricht en voert dat voor de controle van de belastingheffing van belang zijnde gegevens daarin binnen een redelijke termijn te vinden zijn.

Daarom wordt ook benadrukt dat de controle-ambtenaar wegwijst moet worden gemaakt in de opzet en werking van het geautomatiseerde informatieverwerkingssysteem. Verduidelijkt wordt voorts dat ondernemers die er de voorkeur aan geven af te stappen van het administreren met behulp van boeken en dergelijke, en in plaats daarvan een verregaand

geautomatiseerd systeem van informatieverwerking willen toepassen, er als voorheen te allen tijde voor zorg behoren te dragen dat de controle-mogelijkheden (de zogenaamde audit trail) voor de fiscus behouden blijven.

Met betrekking tot het bewaren van boeken, bescheiden en andere informatiedragers is het bestaande wettelijke uitgangspunt ongewijzigd gebleven. Reeds onder het huidige recht geldt dat boeken, bescheiden en andere gegevensdragers betreffende het door de belanghebbende uitgeoefend bedrijf of zelfstandig uitgeoefend beroep gedurende 10 jaren bewaard dienen te worden. Het wetsvoorstel voegt hier niets aan toe. De toelichting bevat een verduidelijking van de betekenis van deze verplichting door erop te wijzen dat dit derhalve inhoudt dat de gegevens op (oude) tapes, diskettes en dergelijke gedurende die gehele verplichte bewaartermijn toegankelijk moeten blijven voor de fiscus, ook wanneer de ondernemer inmiddels op andere apparatuur is overgestapt. Dit betekent overigens niet, zoals de hiervoor genoemde schrijvers menen, dat per se alle oude apparatuur bewaard zal moeten worden.

Het gaat erom, dat de tot de administratie behorende gegevens gedurende de wettelijke bewaartermijn beschikbaar zijn en binnen redelijke tijd leesbaar kunnen worden gemaakt; mits de overbrenging van de gegevens juist en volledig geschiedt, kunnen de oorspronkelijke gegevens dus op andere media worden vastgelegd. Daarbij heeft men de keuze uit zodanige methoden van vastlegging van gegevens dat zij ook door andere dan de oorspronkelijke besturings- en verwerkingsprogramma's gelezen kunnen worden of uit methoden die zijn afgestemd op de nieuw aangeschafte programmatuur.

De wijze van conversie is vrij mits de in het voorgestelde zesde lid van artikel 52 AWR vermelde eis, dat controle binnen een redelijke termijn mogelijk is, wordt nagekomen. Zoals in de toelichting op de vierde nota van wijziging is vermeld, houdt dit in dat de vervangende vastleggingen grosso modo op dezelfde efficiënte wijze toegankelijk moeten zijn voor de controle-ambtenaren van de Belastingdienst, als voorheen de oorspronkelijke vastleggingen.

Ik wijs er in dit verband op dat het uiteindelijk niet altijd noodzakelijk zal zijn alle gegevensverzamelingen die tijdens de administratieve processen tot stand komen gedurende de volle 10 jaren te bewaren. In de praktijk zullen de justitiabelen namelijk hierover met de bevoegde eenheden van de Belastingdienst goede afspraken kunnen maken; daarbij hangt uiteraard veel af van de mate waarin de Belastingdienst kan steunen op de in de organisatie van de belanghebbende zelf aanwezige waarborgen voor een goede gegevensverwerking en op factoren als een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening van een accountant en de bereidheid van de onderneming op gerichte wijze medewerking te verlenen aan de fiscale controle.

De goede werking van geautomatiseerde informatieverwerkingssystemen kan worden gecontroleerd door steekproeven, door het invoeren van proefgevallen en andere zogenaamde audit software.

In dit verband mag ik niet onvermeld laten dat ik ernaar streef, overeenkomstig mijn toezegging daaromtrent tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, een notitie tot stand te brengen waarin meer duidelijkheid zal worden geschapen over eisen die worden gesteld aan het bewaren van elektronische gegevensverzamelingen (Handelingen II, 24 juni 1993, TK 83, blz. 6054 m.k.).

In het voorgaande heb ik nogmaals mijn standpunt toegelicht dat het wetsvoorstel in wezen slechts een verduidelijking van de bestaande verplichtingen inhoudt en geen nieuwe eisen stelt op het punt van de

controleerbaarheid. Er bestaat dus geen aanleiding te vrezen voor materieel met terugwerkende kracht optredende effecten.

Wat betreft de aangekondigde algemene maatregel van bestuur waarnaar de leden van de CDA-fractie verwijzen, moge ik in herinnering brengen dat de desbetreffende delegatiebepaling bij de vierde nota van wijziging is komen te vervallen (Kamerstukken II 20 287, nr. 17).

Hoewel de uitvaardiging van een algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de fiscale administratie- en bewaarplicht dus niet langer aan de orde is, wil ik wel opmerken mij niet zonder meer te kunnen vinden in de gedachtengang dat de tekst van uit te vaardigen algemene maatregelen van bestuur vóór de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in kwestie aan de Staten-Generaal zouden moeten worden bekendgemaakt. Er kan weliswaar onder omstandigheden aanleiding bestaan dit wel te doen, maar uit staatsrechtelijk oogpunt staat voorop dat de opneming in een wet van een delegatie tot nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur meebrengt dat de bevoegdheid tot de uitvaardiging is toegekend aan de regering. In dit verband moge ik ook verwijzen naar de (nieuwe) Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 35 e.v.).

De leden van de CDA-fractie herinneren aan het antwoord dat ik in de nota naar aanleiding van het eindverslag (Kamerstukken II 20 287, nr. 8, blz. 10) heb gegeven op de vraag naar de gevolgen voor de in Nederland gevestigde vennootschap indien de gelieerde in het buitenland gevestigde maatschappij de gevraagde bescheiden niet wil of kan overleggen. Deze leden vernemen gaarne of en in hoeverre mijn antwoord verschilt indien er sprake is van een Nederlandse vaste inrichting van een buitenlandse vennootschap.

Mijn antwoord verschilt niet. In het antwoord in de nota naar aanleiding van het eindverslag ging ik ervan uit dat de vraag bepaalde informatie te overleggen of te verstrekken werd gericht aan een in Nederland gevestigde belastingplichtige. Voor het geval die informatie betrekking heeft op buitenlandse moeder- of zustermaatschappijen, zo was de strekking van mijn antwoord, kan niet-nakoming van de ingevolge artikel 47a AWR geldende verplichting leiden tot omkering van de bewijslast (artikel 25, derde lid, en artikel 29, eerste lid AWR), dan wel tot instelling van strafrechtelijke vervolging op basis van artikel 68 AWR. Dat antwoord is evenzeer geldig indien er geen binnenlands belastingplichtige is maar, zoals in het thans door deze leden voorgelegde geval, een buitenlands belastingplichtige. Voor beide categorieën van belastingplichtigen gelden dezelfde verplichtingen ten dienste van de belastingheffing.

Naar aanleiding van de bij de eerste nota van wijziging in het wetsvoorstel gebrachte mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde administratieve verplichtingen toepasselijk te doen zijn voor de gemeentelijke belastingen en voor de waterschapsbelastingen, geven de leden van de CDA-fractie ervan blijk nog niet overtuigd te zijn van de juistheid van deze opzet.

De gekozen opzet houdt in dat de meest vèrgaande bevoegdheden die aan de inspecteur en de ontvanger van 's Rijks belastingen bij de vervulling van hun taak – gezien de vaak zeer grote financiële belangen die daarbij in het geding zijn – ten dienste staan, niet bij voorbaat ook worden toegekend aan de lokale overheden. Voor de gemeentelijke en de waterschapsbelastingen geldt immers in het algemeen dat zij naar structuur (met name vergeleken met de rijksbelastingen naar inkomen,

winst en vermogen) betrekkelijk eenvoudig en naar opbrengst – gemiddeld genomen per belastingplichtige – verhoudingsgewijs bescheiden zijn. Niettemin heeft de regering oog gehad voor de problemen die voor gemeenten en waterschappen kunnen rijzen indien zij voor de heffing of invordering van bepaalde belastingen zonder meer afhankelijk zouden zijn van de niet-afdwingbare medewerking van derden, waardoor de heffing of de invordering gefrustreerd zou kunnen worden. In de praktijk van de gemeentelijke en waterschapsbelastingen tekent zich thans met name de behoefte af om bepaalde concreet te omschrijven categorieën derden te verplichten om met name genoemde informatie te verschaffen ten behoeve van de heffing van bepaalde belastingen.

Zoals in paragraaf 5 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer uitgebreid is toegelicht, heb ik dan ook in overeenstemming met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat in het wetsvoorstel de volgende regeling opgenomen. Enerzijds wordt bepaald dat voor de gemeenten en de waterschappen de verhoudingsgewijs vèrgaande regels van de artikelen 48, 52, 53, 54 en 55 AWR in beginsel niet van toepassing zullen zijn voor de gemeentelijke en de waterschapsbelastingen.

Anderzijds wordt tevens voorzien in een regeling waarin wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld waarbij, hetzij de hiervoor genoemde artikelen van de AWR en de daarmee overeenkomende artikelen van de Invorderingswet 1990 met betrekking tot gemeentelijke belastingen respectievelijk waterschapsbelastingen onder bepaalde voorwaarden geheel of gedeeltelijk van toepassing worden verklaard, hetzij binnen het kader van de evenbedoelde artikelen van de AWR en de Invorderingswet 1990 passende zelfstandig voorschriften kunnen worden opgenomen voor specifieke situaties. Door deze opzet kan snel worden ingespeeld op eventuele behoeften van de praktijk en wordt tegelijkertijd gewaarborgd dat geen materiële verbreding van de werkingssfeer van bepaalde administratieve verplichtingen kan optreden, zonder dat duidelijk wordt aangegeven tot welke gevallen die verbreding zich uitstrekt.

Ik kan hier nog aan toevoegen dat momenteel bij het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt gewerkt aan de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur die ten doel heeft ten behoeve van de heffing van bepaalde gemeentelijke belastingen op bepaalde – per belastingsoort gespecificeerde – categorieën van derden de verplichting te leggen om bepaalde informatie te verschaffen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort