

Vergaderjaar 2014–2015

**34 196**

## **Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met een regeling voor het elektronische berichtenverkeer (Wet elektronisch berichtenverkeer belastingdienst)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### *1. Het wetsvoorstel*

Dit wetsvoorstel bevat een deel van de maatregelen die eerder zijn opgenomen in een reeds bij de Tweede Kamer aanhangig wetsvoorstel, het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst<sup>1</sup>. Dat aanhangige voorstel bestaat uit twee delen: 1) het bieden van een grondslag voor verplicht elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst en 2) een nieuw heffingssysteem voor aanslagbelastingen. Over de voortgang van dat aanhangige voorstel is de Tweede Kamer bij brief van 18 december 2014 bericht.<sup>2</sup> In die brief is toegelicht dat tegen de achtergrond van de ingezette lijn om de massale processen te vernieuwen de vraag is opgekomen of de ambities ten aanzien van het toekomstige heffingssysteem groter moeten of kunnen zijn en dat voor de beantwoording van deze vraag nog wat extra tijd nodig is. Tevens is aangekondigd dat het belangrijk is dat het bieden van een grondslag voor elektronisch berichtenverkeer geen verdere vertraging ondervindt en dat daarom dit onderdeel begin 2015 in een ander wetsvoorstel wordt ondergebracht. Er is voor gekozen het eerste onderdeel in een apart (onderhavig) wetsvoorstel onder te brengen. In dit voorstel zijn ten opzichte van het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel enkele wijzigingen aangebracht. Er is een grondslag opgenomen voor voorzieningen voor onder meer elektronisch berichtenverkeer (MijnOverheid, Berichtenbox), elektronische authenticatie (DigiD) en elektronische registratie van machtigingen en het raadplegen ervan (DigiD Machtigen), alsmede voor de in dat verband noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens. Voorts zijn de uitkomsten van overleg met de decentrale overheden in de tekst verwerkt. Op deze aspecten wordt in de paragrafen 2.5 en 2.6 van deze memorie nader ingegaan. De

<sup>1</sup> Het bij koninklijke boodschap van 30 augustus 2013 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met de invoering van herziening bij aanslagen en een regeling voor het elektronisch berichtenverkeer (Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst) (Kamerstukken 33 714).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 226.

paragrafen 2.2 en 2.3 zijn ten opzichte van de memorie van toelichting op het reeds aanhangige wetsvoorstel geactualiseerd op het punt van het ingroeschema en de ondersteuning van belastingplichtigen die digitaal minder vaardig zijn of niet over de middelen beschikken om digitaal te communiceren met de Belastingdienst. Tot slot zijn enkele inmiddels verouderde verwijzingen hersteld en enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

Los van deze wijzigingen is de tekst van het voorstel en van de memorie van toelichting zo veel mogelijk ongewijzigd gebleven om recht te doen aan het karakter van onderhavig voorstel, dat primair als doel heeft een splitsing van een reeds aanhangig voorstel te realiseren.

### *1.1. Beknopte inhoud van het wetsvoorstel*

Met de inzet van digitale communicatiemiddelen wil het kabinet komen tot eenvoudigere, eenduidigere en informelere contacten tussen belastingplichtigen enerzijds en de Belastingdienst anderzijds.<sup>3</sup> Steeds meer processen bij de Belastingdienst zijn de afgelopen jaren digitaal geworden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aangifte inkomstenbelasting en het doen van aanvragen en meldingen via het nieuwe toeslagenstelsel. Tot nu toe betrof de digitalisering vooral berichten van belastingplichtigen aan de Belastingdienst. De verdergaande digitalisering biedt echter ook de mogelijkheid om het berichtenverkeer van de Belastingdienst naar de belastingplichtige elektronisch te laten plaatsvinden. In dit wetsvoorstel wordt de grondslag gecreëerd voor het elektronische berichtenverkeer. Daarbij is het streven om het berichtenverkeer tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst op langere termijn uitsluitend nog langs elektronische weg te laten plaatsvinden.

### *1.2. Achtergrond van het wetsvoorstel*

Vrijwel alle burgers en bedrijven hebben te maken met de Belastingdienst. In 2013 heeft de Belastingdienst meer dan 10 miljoen aangiften inkomstenbelasting ontvangen. Het vaststellen van de belastingschuld is en wordt steeds verdergaand geautomatiseerd. Daardoor wordt de informatie die nodig is voor het vaststellen van aanslagen op een snelle en efficiënte wijze verwerkt. Voor belastingplichtigen betekent dit dat zij sneller zekerheid kunnen krijgen over hun fiscale positie. Door het gebruik van automatisering wordt bovendien de kans op fouten sterk verminderd. Een actuele, efficiënte en soepele uitvoering van de massale processen is een operationele doelstelling van de Belastingdienst. Een ander voordeel van automatisering is dat de capaciteit van de Belastingdienst meer ingezet kan worden voor controle en toezicht.

Inmiddels wordt meer dan 96% van de aangiften inkomstenbelasting digitaal ingediend. De communicatie tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst is echter niet beperkt tot aangiften en belastingaanslagen. Uit onderzoek blijkt dat iets meer dan de helft van de burgers lopende het jaar contact zoekt met de Belastingdienst. De meesten doen dit via de website (82%). Op ruime afstand volgt telefonisch contact (48%). Slechts 13% van de burgers schrijft een brief.<sup>4</sup> De «kanaalkeuze» illustreert de eisen die belastingplichtigen stellen aan communicatie met de Belastingdienst, namelijk op het moment waarop zij daaraan behoefte hebben, eenvoudig en snel. De Belastingdienst streeft ernaar de dienstverlening aan te bieden op de manier die belastingplichtigen past.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

<sup>4</sup> Fiscale Monitor 2012, te vinden op [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl).

Voor andere gewenste ontwikkelingen is wetgeving noodzakelijk of ten minste bevorderlijk. Een voorbeeld hiervan is het in de toekomst verplicht gebruik van persoonlijke domeinen zoals mijn toeslagen en mijn belastingdienst. Het verplicht gebruik van digitale domeinen vergt een solide basis in wetgeving, zoals thans wordt voorgesteld.

## *2. Elektronisch berichtenverkeer*

### *2.1. Van papier naar digitaal*

Met het digitaliseren van het berichtenverkeer kan de dienstverlening aan de belastingplichtige verbeterd worden en kunnen de administratieve lasten beperkt worden. Het verzenden en ontvangen van berichten op papier is voor belastingplichtigen meer werk dan het verzenden of ontvangen van dezelfde berichten langs elektronische weg. Ook is bij de Belastingdienst veel winst te boeken in termen van papier- en kostenbesparing. De besparing kan oplopen tot € 60 miljoen per jaar. Bovendien is ook het milieu gebaat bij een beperking van het verzenden van papieren stukken.

In de formele wetten voor de belastingen, de toeslagen en de invordering worden daarom wettelijke bepalingen opgenomen die het juridische kader scheppen voor het verder ontwikkelen van elektronisch berichtenverkeer tussen enerzijds de belastingplichtige, de belastingschuldige en de toeslaggerechtigde daaronder begrepen, en anderzijds de Belastingdienst.

Elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst sluit aan bij maatschappelijke ontwikkelingen op het vlak van digitalisering. In de inleiding is als voorbeeld genoemd dat 95% van de aangiften inkomstenbelasting digitaal wordt ingediend. Het internet blijkt bovendien als kanaal veruit de voorkeur van belastingplichtigen te hebben. Voor toeslagen ligt dit niet anders. In 2014 werd nog maar 3% van de aanvragen en mutaties nog op papier gedaan en zo'n 6% (mutaties) telefonisch. Ruim 90% gaat elektronisch. Het Centraal Bureau voor de Statistiek meldt dat het percentage internetgebruik sinds 2005 ook onder ouderen stevig is toegenomen. In de leeftijdscategorie tot 45 jaar is dit al 100%, tussen 45 en 65 jaar 91% en tussen 65 en 75 jaar 60%. Ook in andere publieke en private sectoren neemt digitaal zakendoen een hoge vlucht, zoals in het verkeer tussen uitkeringsgerechtigden en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en bij internetbankieren.

### *2.2. Ingroei*

Gelet op de winst in termen van kosten, milieu en service voor de belastingplichtige en gelet op de toenemende acceptatie in de maatschappij van elektronisch berichtenverkeer met bestuursorganen, acht het kabinet enige ambitie gerechtvaardigd. In het voorstel is dan ook opgenomen dat al het berichtenverkeer in principe elektronisch plaatsvindt. In de vormgeving gaat het om formeel berichtenverkeer, dat wil zeggen berichten die in de wetgeving benoemd zijn zoals aangiften, beschikkingen en verzoeken van de Belastingdienst om informatie te overleggen. Algemene verzoeken om informatie, het verzenden van folders en dergelijke vallen er niet onder.

Het berichtenverkeer met de Belastingdienst kan echter niet ineens volledig en verplicht elektronisch worden. Dat is voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst te snel. Daarom kiest het kabinet voor een ingroeimodel, waarbij de techniek, de maatschappelijke ontwikkelingen rond digitalisering en het juridische kader zich in een gelijk tempo ontwikkelen. Om het ingroeischema vorm te geven wordt bij ministeriële

regeling een lijst uitzonderingen geformuleerd, die de eerste jaren nog veel berichten zal omvatten. Per type bericht (bijvoorbeeld het doen van aangifte inkomstenbelasting) kan per groep belastingplichtigen (bijvoorbeeld particulieren) of op grond van bepaalde omstandigheden worden bepaald of een uitzondering geldt. Deze delegatie naar ministeriële regeling vervangt de huidige delegatiebepaling waarbij bij ministeriële regeling kan worden bepaald voor welke groepen het doen van aangifte uitsluitend elektronisch plaatsvindt en onder welke voorwaarden hiervan door de inspecteur bij voor bezwaar vatbare beschikking ontheffing kan worden verleend.

De komende jaren zullen de in de ministeriële regeling in eerste instantie op te nemen uitzonderingen geleidelijk geschrapt worden. Het tempo waarin dit kan, wordt mede bepaald door de beschikbaarheid en capaciteit van de Berichtenbox, een persoonlijke, beveiligde elektronische postbus voor iedere burger bij de overheid. De Belastingdienst gaat deze generieke voorziening, gerealiseerd als onderdeel van MijnOverheid.nl, gebruiken voor het verzenden van berichten aan belastingplichtigen. De Belastingdienst voert sinds 2012 een pilot onder eigen medewerkers uit met het elektronisch verzenden en ontvangen via de Berichtenbox. Inmiddels is de Berichtenbox zodanig doorontwikkeld dat deze technisch in staat is om grote volumes te ondersteunen.

Om belastingplichtigen te laten wennen aan het feit dat langs elektronische weg gecommuniceerd gaat worden door de Belastingdienst, worden sinds november 2013 de voorschotbeschikkingen van Toeslagen via de Berichtenbox verzonden aan toeslaggerechtigden, naast de gebruikelijke verzending via de papieren post. In februari 2015 zijn ook de uitnodigingen tot het doen van aangifte digitaal via de Berichtenbox verzonden aan belastingplichtigen, naast verzending op papier. Na het van kracht worden van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen, zal de papieren verzending in deze gevallen kunnen vervallen en wordt het berichtenverkeer in het kader van het proces van toekenning van toeslagen en heffing van inkomstenbelasting verder gedigitaliseerd. Nu het het portaal MijnBelastingdienst.nl beschikbaar is, zal de aangifte inkomstenbelasting kan in de komende jaren worden overwogen ook deze verplicht elektronisch te laten doen. Het aanvragen van toeslagen geschiedt nu al in de meeste gevallen digitaal via het portaal MijnToeslagen.nl. Na invoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zullen ook die stromen verplicht digitaal worden. Alle belastingaanslagen en toeslagbeschikkingen zullen uiteindelijk uitsluitend via de Berichtenbox worden verzonden. Het sluitstuk zal zijn het verplicht stellen van elektronisch berichtenverkeer voor de overige berichten in het kader van de heffing van inkomstenbelasting en toekenning van toeslagen, bijvoorbeeld het doorgeven van wijzigingen, zoals een ander rekeningnummer. Voor de andere belastingen zal een soortgelijk ingroeschema worden gehanteerd.

### *2.3. Uitgezonderde groepen*

De in paragraaf 2.2 genoemde delegatiegrondslag bevat de mogelijkheid groepen uit te zonderen van de verplichting tot elektronisch berichtenverkeer. Er worden op grond van deze bepaling groepen uitgezonderd waarvoor de technische voorzieningen nog niet bestaan om elektronisch berichten te ontvangen, zoals wettelijk vertegenwoordigers. De bepaling is niet primair bedoeld om groepen op basis van hun digitale vaardigheid uit te zonderen van de verplichting. Het kabinet kiest ervoor om minder zelfredzame personen te ondersteunen bij het nakomen van hun verplichtingen of het geldend maken van hun aanspraken, in plaats van deze uit te zonderen. Dit voorkomt stigmatisering en draagt bij aan

zelfredzaamheid in de toekomst. Daarbij komt dat zelfredzaamheid vaak los staat van digitale vaardigheden. Ook als deze mensen de mogelijkheid zouden hebben om op papier hun zaken af te handelen, zouden zij daarbij veelal hulp nodig hebben. Daarin voorziet de Belastingdienst nu al op verschillende manieren, zowel via dienstverlening door Belastingtelefoon en aan de balies op de belastingkantoren, als door samenwerking met maatschappelijke intermediairs zoals vak- en ouderenbonden, Belastingwinkels, Toeslagservicepunten en dergelijke.

In onvoorziene omstandigheden kan de delegatiebepaling echter wel voor uitzonderingen in dit kader worden gebruikt. Het zal dan naar verwachting gaan om onvoorziene uitzonderingssituaties die door de onvoorzienbaarheid in de regel een spoedkarakter zullen hebben. De delegatie naar ministeriële regeling maakt het mogelijk om op dergelijke onvoorziene situaties snel in te spelen.

#### *2.4. Ondersteuning bij berichtenverkeer*

Hoewel computer- en internetgebruik in Nederland de afgelopen jaren een hoge dichtheid heeft bereikt, is (nog) niet iedereen in staat berichten elektronisch te verzenden en ontvangen. Waar het gaat om berichten waar particulieren mee te maken krijgen, zoals het doen van de aangifte inkomstenbelasting, het aanvragen van toeslagen en het ontvangen van belastingaanslagen en toekenningen, zal daarbij uiterste zorgvuldigheid betracht worden. Dat geldt met name voor belastingplichtigen die digitaal minder vaardig zijn of niet over de middelen beschikken om digitaal te communiceren met de Belastingdienst. Van belang is dat de Belastingdienst voor deze groep gerichte ondersteuning biedt bij het verzenden van berichten, door telefonisch en op het belastingkantoor hulp te bieden bij bijvoorbeeld het indienen van de aangifte of het aanvragen van een voorlopige aanslag of toeslag. Met deze ondersteuning heeft de Belastingdienst ook een jarenlange ervaring. Daarbij liggen de zaken bij het verzenden van een bericht nog anders dan bij het ontvangen van een bericht. De belastingplichtige moet effectief in staat worden gesteld kennis te nemen van de beschikkingen die op hem betrekking hebben. Deze zijn immers gericht op rechtsgevolgen. Daartoe zal voorzien worden in adequate machtigingsvoorzieningen voor MijnOverheid en de Berichtenbox die daarvan onderdeel uitmaakt, zodat mensen die niet over mogelijkheden beschikken om zelf hun berichten digitaal te raadplegen, dat door een gemachtigde (familielid, intermediair) kunnen laten doen. Zo is het met ingang van 15 januari 2015 mogelijk om een machtiging voor toeslagen te registreren bij DigiD-Machtigen, op grond waarvan de gemachtigde het portaal MijnToeslagen en berichten van toeslagen van de belanghebbende in de Berichtenbox kan raadplegen. Het zelfde geldt voor de Inkomstenbelasting. Het zal verder mogelijk blijven om in gevallen waarin dat nodig is een papieren kopie van de elektronische beschikking te verstrekken. De inzet is echter primair om de betrokkenen te leren hoe zij berichten zelfstandig elektronisch kunnen verzenden en ontvangen, zodat zij een papieren kopie of hulp bij verzenden in de toekomst niet meer nodig hebben.

#### *2.5. Kapstokbepalingen*

Op dit moment is voor de indiening van aangiften door ondernemers een specifieke bepaling in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) opgenomen. Die regelt onder meer dat bij ministeriële regeling bepaalde belastingen en groepen personen kunnen worden aangewezen waarvoor geldt dat aangifte doen langs elektronische weg verplicht is. In het verleden golden nog ontheffingen voor individuele ondernemers. De laatste ontheffingen zijn echter inmiddels ingetrokken, waardoor de verplichting nu in de praktijk voor alle ondernemers geldt. Voorgesteld

wordt om de huidige wettelijke mogelijkheid om ontheffing te verlenen te laten vervallen.

Voor andere processen dan aangifte en voor andere groepen dan ondernemers bestaat nog niet een specifieke bepaling voor bepaalde belastingen en groepen personen met betrekking tot het langs elektronische weg sturen en ontvangen van berichten. Er zijn wel enkele andere processen die uitsluitend langs elektronische weg gedaan kunnen worden, met name het doen van meldingen inzake de energie- en milieuinvesteringsaftrek (EIA, MIA) en willekeurige afschrijving milieuinvesteringen (Vamil). De juridische inbedding daarvan is echter anders vormgegeven dan de aangifteverplichtingen voor ondernemers. De voorgestelde bepalingen harmoniseren deze juridische inbedding. Met het oog op de doelstelling voor de langere termijn stelt het kabinet een algemene bepaling voor in de formele wetten voor de heffing en inning van rijksbelastingen alsmede voor de uitvoering van de toeslagen. Deze bepaling biedt volgens een ingroeimodel de mogelijkheid om het verzenden van berichten van de Belastingdienst exclusief langs elektronische weg te doen. Voorts kunnen belastingplichtigen op grond van de bepaling worden verplicht bij het verzenden van berichten aan de Belastingdienst de elektronische weg te gebruiken.

Hierbij wordt de mogelijkheid gecreëerd bij ministeriële regeling per proces of beschikking te bepalen of er een mogelijkheid is om langs een andere weg berichten en beschikkingen te verzenden. Deze bepalingen vormen de juridische kapstok waaronder in de komende jaren het verplichte gebruik van elektronisch berichtenverkeer geregeld wordt. Hierbij kan, zoals hiervoor aangehaald, gedifferentieerd worden naar groepen belanghebbenden, naar het voorbeeld van de nu geldende verplichtingen voor uitsluitend ondernemers. Voorts is er de mogelijkheid omstandigheden aan te wijzen waaronder de verplichting niet geldt.

Hoewel de Douane deel uitmaakt van de Belastingdienst, zullen deze bepalingen alleen in de AWR, de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Invorderingswet 1990 (IW 1990) gerealiseerd worden en niet in de wetgeving op douanegebied. De reden hiervoor is dat de wetgeving op dit gebied veelal dwingend Europeesrechtelijk is voorgeschreven.

## *2.6. Juridische inbedding infrastructuur elektronisch berichtenverkeer*

Elektronisch berichtenverkeer met de Belastingdienst vindt plaats door middel van de Berichtenbox, een persoonlijke, beveiligde elektronische postbus voor burgers, die onderdeel is van MijnOverheid. Om toegang tot de Berichtenbox te krijgen, moet worden ingelogd op MijnOverheid met een voorziening voor elektronische authenticatie, thans is dit DigiD. Het gebruik van de Berichtenbox en DigiD geschiedt nu op basis van vrijwilligheid; de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van MijnOverheid en DigiD vindt plaats op basis van toestemming door de betrokken burger en acceptatie door de betrokken burger van gebruiksvoorwaarden. Bij invoering van verplicht gebruik van de Berichtenbox is dit echter niet langer mogelijk. Het voorstel bevat dan ook bepalingen die de taak om zorg te dragen voor deze voorzieningen en hun opvolgers aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toebedelen en regels stellen inzake de verwerking van persoonsgegevens bij het uitoefenen van deze taak. De aanwijzing van deze persoonsgegevens gebeurt in een algemene maatregel van bestuur. Bij het tot stand komen van formele wetgeving voor de generieke digitale infrastructuur, die thans wordt voorbereid, zullen deze bepalingen hun betekenis verliezen. Het voorstel voorziet dan ook in een mogelijkheid deze bepalingen in te

trekken. Omdat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor de generieke digitale infrastructuur, waarvan voorzieningen als MijnOverheid en DigiD onderdeel uitmaken, is hij mede-ondertekenaar van onderhavig wetsvoorstel.

### *2.7. Geen verplicht elektronisch berichtenverkeer bij gemeenten en waterschappen*

Wijzigingen in de AWR en in de IW 1990 werken, onder andere, door naar de gemeentelijke belastingheffing, de waterschapsheffingen en de belastingen van de provincies. Over de wijzigingen uit dit wetsvoorstel is overleg gevoerd met de koepelorganisaties van de decentrale overheden. Hieruit is wat betreft het elektronische berichtenverkeer naar voren gekomen dat de provincies wel, maar de gemeenten en waterschappen nu niet een voorkeur hebben voor toepasselijkheid van de betreffende bepalingen. Daarom wordt voorzien in uitsluiting van de overeenkomstige toepassing van deze bepalingen in de Gemeentewet en in de Waterschapswet. Deze uitsluiting is echter zodanig vormgegeven dat deze bij koninklijk besluit weer ongedaan kan worden gemaakt, waarmee de betreffende bepalingen wanneer die wens bij gemeenten en waterschappen er is alsnog van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de heffing van gemeentelijke belastingen en waterschapsheffingen.

### *3. Budgettaire aspecten*

Dit wetsvoorstel heeft geen budgettaire gevolgen.

### *4. EU-aspecten*

Dit wetsvoorstel heeft geen EU-aspecten.

### *5. Uitvoeringskosten Belastingdienst*

Zoals in de brief van 3 februari 2012 aan de voorzitter van de Tweede Kamer is uiteengezet, staat de Belastingdienst voor de opgave om per 2015 een besparing te bereiken op de apparaatsuitgaven van € 395 miljoen.<sup>5</sup> Een deel van deze besparing moet komen uit het digitaliseren van de communicatie tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst. Dit wetsvoorstel biedt de grondslag om die besparingen stapsgewijs te realiseren, hand in hand met verdere verbetering van de communicatie met belastingplichtigen en toeslaggerechtigden. Digitale verzending van berichten via de Berichtenbox van MijnOverheid draagt in belangrijke mate bij aan deze besparingen. De eenmalige uitvoeringskosten voor de benodigde systeemaanpassingen zullen worden gedekt uit het reguliere budget van de Belastingdienst.

### *6. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger*

De introductie van volledig elektronisch berichtenverkeer leidt tot een afname van 0,5 miljoen uur en € 7,5 miljoen externe kosten voor burgers in de sfeer van de inkomstenbelasting. Dit houdt met name verband met de tijdsbesparing als gevolg van het overgaan op het volledig per digitale weg doen van aangifte. Daarnaast zullen hierdoor meer burgers zelf aangifte gaan doen, waardoor de externe kosten van de inschakeling van een adviseur afnemen.

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31 066, nr. 117.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I

*Artikel I, onderdeel A (artikel 3a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen)*

Het ingevolge dit wetsvoorstel in te voegen artikel 3a van de AWR bevat een kapstokbepaling voor het elektronische berichtenverkeer tussen de belastingplichtigen/inhoudingsplichtigen en de inspecteur of het bestuur van Rijks belastingen. De formulering van het eerste lid sluit aan bij artikel 2:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Verschil tussen beide bepalingen is dat artikel 3a van de AWR uitgaat van verplicht elektronisch berichtenverkeer terwijl artikel 2:13 van de Awb facultatief is geformuleerd.

Het tweede lid van genoemd artikel 3a bevat een delegatiebepaling voor de wijze waarop het elektronische berichtenverkeer plaatsvindt. Dit heeft te maken met het feit dat er meerdere vormen van elektronisch berichtenverkeer zijn, zoals e-mail, een portaal, verzending via MijnOverheid et cetera. Het ontvangen van een bericht door een burger verloopt over het algemeen via de Berichtenbox van MijnOverheid. Voor het verzenden van berichten naar de Belastingdienst zijn meerdere technische voorzieningen beschikbaar, zoals de aangifte-app, MijnBelastingdienst, Easytax (voor ondernemers) en SBR (voor fiscaal dienstverleners). Per type bericht en afzender kan de voorgeschreven methode verschillen. In MijnBelastingdienst en MijnToeslagen kunnen via MijnOverheid verzonden berichten bovendien worden geraadpleegd, evenals statusinformatie. Het derde lid van genoemd artikel 3a bevat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling soorten berichten en groepen belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen uit te sluiten van het verplicht elektronische berichtenverkeer. Hiermee wordt het ingroeimodel vormgegeven. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

Afdeling 2.3 van de Awb geeft een algemene regeling voor het elektronische berichtenverkeer tussen burgers en bestuursorganen. Daarin is bijvoorbeeld geregeld dat een burger die een bericht wil verzenden aan een bestuursorgaan, ook wanneer het bestuursorgaan de elektronische weg daartoe heeft opengesteld, nog altijd de keuze heeft het bericht anders dan langs elektronische weg te verzenden. De elektronische weg is dan ook nevenschikkend aan andere methoden van verzending. Ook is bepaald dat een bestuursorgaan een bericht pas elektronisch kan verzenden aan een burger indien die burger heeft kenbaar gemaakt voldoende bereikbaar te zijn via de elektronische weg. Deze bepalingen nemen een belangrijke positie in en zijn slechts dan niet van toepassing indien daarvan bij wet wordt afgeweken. Dat gebeurt in de belastingwetgeving al in de bepalingen die de verplichte elektronische aangifte voor ondernemers regelen. In de thans voorgestelde bepalingen wordt hierin een verdere stap gezet. Deze maken namelijk verzending van berichten langs elektronische weg tot uitgangspunt.

De voorgestelde regeling wijkt af van de artikelen 2:13 en 2:14 van de Awb, voor zover het gaat om het verplichte karakter van de digitale communicatie. De overige bepalingen van afdeling 2.3 van de Awb blijven van toepassing. Dit houdt onder meer in dat de Belastingdienst een elektronisch bericht op een betrouwbare en vertrouwelijke manier verzendt en dat als tijdstip van verzending van een bericht geldt het moment waarop het een systeem voor gegevensbewerking heeft bereikt waarvoor de Belastingdienst geen verantwoordelijkheid draagt. Wanneer voor een bericht geldt dat het niet is uitgezonderd van de verplichting tot elektronisch berichtenverkeer, brengt dit uit de aard der zaak met zich dat de elektronische weg bij de Belastingdienst open staat voor dit bericht en is van een afwijking van artikel 2:15 feitelijk geen sprake.



*Artikel I, onderdeel B (artikel 8 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen)*

Artikel 8, tweede lid, van de AWR bevat thans de mogelijkheid om bij ministeriële regeling de verplichting tot elektronische aangifte te regelen. Nu het ingevolge dit wetsvoorstel in te voegen artikel 3a van de AWR het elektronische verkeer van alle berichten tussen belastingplichtige en de inspecteur regelt, kan het tweede lid van artikel 8 van de AWR vervallen. De aangifte geldt immers als bericht waar artikel 3a van de AWR op van toepassing is.

Het zesde lid van genoemd artikel 8 ziet op verzoeken tot ontheffing als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, van dat artikel. Nu wordt voorgesteld die mogelijkheid tot ontheffing te laten vervallen, kan ook het zesde lid vervallen.

## **Artikel II**

*Artikel II, onderdeel A (artikel 7c van de Invorderingswet 1990)*

Het voorgestelde artikel 7c van de IW 1990 bevat een kapstokbepaling voor het elektronische berichtenverkeer tussen belastingschuldigen en de directeur, de ontvanger of de belastingdeurwaarder. Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op het in artikel I, onderdeel A, opgenomen artikel 3a van de AWR. De ontvanger en met name de belastingdeurwaarder maken bij de uitoefening van hun taak ook gebruik van berichten die hun grondslag vinden in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Te denken valt aan de betekening van een dwangbevel. Voor zover de Belastingdienst geen gebruik maakt van de mogelijkheid om per post te betekenen, gebeurt het betekenen bij deurwaardersexploot. Ook de feitelijke beslaglegging vindt plaats bij deurwaardersexploot. Bij het al dan niet uitsluiten van dit type berichten voor elektronische verzending, zal rekening worden gehouden met de mogelijkheden die het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering biedt voor elektronisch berichtenverkeer. Zo biedt artikel 45 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de deurwaarder de mogelijkheid om elektronisch exploot te doen, wanneer de wet dit bepaalt. Het voorgestelde artikel 7c van de IW 1990 voorziet op dit punt in de vereiste wettelijke bepaling. De invulling van deze mogelijkheid zal ook voor deze categorie gebeuren langs de lijnen van het ingroeimodel. Daarbij is van belang dat een fysieke uitreiking, in tegenstelling tot verzending, niet geraakt wordt door onderhavig wetsvoorstel, dat immers alleen regelt dat verzending op elektronische wijze plaatsvindt. Dit geldt niet alleen voor exploten, maar bijvoorbeeld ook voor belastingaanslagen die door de ontvanger worden uitgereikt.

*Artikel II, onderdeel B (artikel 8 van de Invorderingswet 1990)*

Artikel 8, eerste lid, van de IW 1990 bevat thans nog een specifiek voorschrift voor elektronische verzending door de ontvanger van de uitnodiging tot betaling. Nu het voorgestelde artikel 7c van de IW 1990 het elektronische verkeer van alle berichten tussen de belastingschuldige en de ontvanger regelt, kan de betreffende zinsnede in artikel 8, eerste lid, van de IW 1990 worden geschrapt.

### **Artikel III**

*Artikel III (artikel 13 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)*

Het voorgestelde artikel 13 van de Awir bevat een kapstokbepaling voor het elektronische berichtenverkeer tussen belanghebbenden en de Belastingdienst/Toeslagen. Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op het in artikel I, onderdeel A, opgenomen artikel 3a van de AWR.

### **Artikel IV**

*Artikel IV (artikel 11 van de Wet belasting zware motorrijtuigen)*

De wijziging in artikel 11 van de Wet belasting zware motorrijtuigen hangt samen met de in dit wetsvoorstel opgenomen vernummering van artikelleden van artikel 8 van de AWR (artikel I, onderdeel B).

### **Artikel V**

*Artikel V (artikel 6 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit)*

De wijziging in artikel 6 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit hangt samen met de in dit wetsvoorstel opgenomen vernummering van artikelleden van artikel 8 van de AWR (artikel I, onderdeel B).

### **Artikelen VI tot en met IX**

*Artikelen VI tot en met IX (artikelen 236 en 249 van de Gemeentewet en artikelen 126 en 138 van de Waterschapswet)*

De artikelen VI tot en met IX zien op de overeenkomstige toepassing voor de Gemeentewet en de Waterschapswet van de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen inzake het elektronisch berichtenverkeer. De verwijzingen naar de bepalingen van de AWR en de IW 1990 die de mogelijkheid openen elektronisch berichtenverkeer voor de heffing van belastingen en de invordering daarvan verplicht te stellen worden door middel van de artikelen VI en VIII vooralsnog toegevoegd aan de lijst van bepalingen die niet van overeenkomstige toepassing zijn bij de heffing en inning van gemeentelijke en waterschapsheffingen. In de artikelen VII en IX zijn echter wijzigingsopdrachten opgenomen die ertoe strekken dat de verwijzingen naar de hiervoor bedoelde bepalingen van de AWR en IW 1990 op een later moment weer worden verwijderd uit deze lijsten, waardoor op dat moment deze bepalingen alsnog ook van overeenkomstige toepassing zijn voor de gemeenten en waterschappen.

### **Artikel X**

*Artikel X*

In artikel X wordt de juridische inbedding van de voorzieningen voor het elektronische berichtenverkeer opgenomen, zoals beschreven in paragraaf 2.5 van het algemene deel van deze memorie. Bij invoering van verplicht gebruik van de Berichtenbox dient de verwerking van persoonsgegevens, gelet op artikel 8, onder e, van de Wet bescherming persoonsgegevens, gebaseerd te zijn op een publiekrechtelijke taak. Deze taak is opgenomen in het eerste lid van artikel X.

De reden dat artikel X van het wetsvoorstel niet beperkt is tot de fiscaliteit, maar de gehele generieke digitale infrastructuur in relatie tot burgers

bestrijkt, is dat het alleen voorzien in een grondslag voor verplicht gebruik door de Belastingdienst, tot gevolg zou hebben dat verschillende toegangsregimes zouden gelden voor MijnOverheid en DigiD, afhankelijk van de groep gebruikers. Een dergelijke differentiatie zou betekenen, dat een splitsing binnen de voorzieningen zou moeten worden aangebracht: burgers waarvoor de verplichting zal gelden zouden dan toegang hebben tot hun eigen Belastingdienstberichten en -gegevens, maar toegang tot andere onderdelen van MijnOverheid – of toegang door andere burgers – zou afhankelijk zijn van de acceptatie van gebruiksvoorwaarden. Dit is niet duidelijk voor burgers en kan onzekerheid oproepen over hun rechtspositie. Het zou bovendien afbreuk doen aan het karakter van MijnOverheid als uniforme, overheidsheidsbreed bruikbare voorziening en als onderdeel van de GDI. Wil het fiscale deel van het voorstel dus uitvoerbaar zijn, dan is het noodzakelijk deze bredere regeling te treffen.

In het tweede lid is een delegatiegrondslag opgenomen. Om met name de goede werking, betrouwbaarheid en beveiliging van MijnOverheid/Berichtenbox en DigiD te bewerkstelligen, zullen bij ministeriële regeling technische en administratieve voorschriften worden gesteld. Het gaat hierbij om zaken die thans in de gebruiksvoorwaarden van MijnOverheid en DigiD zijn opgenomen, zoals de wijze waarop aan burgers desgewenst wordt gemeld dat er een bericht in hun Berichtenbox is bezorgd (notificatie). De technische en administratieve aard van deze bepalingen rechtvaardigt delegatie naar ministeriële regeling.

Voor het goed functioneren van de in het eerste lid van artikel X genoemde voorzieningen is de verwerking van persoonsgegevens, waaronder het burgerservicenummer, nodig. Het derde lid van artikel X biedt hiervoor de grondslag. Op basis hiervan is het bijvoorbeeld mogelijk om het burgerservicenummer te verwerken voor het beschikbaarstellen van een MijnOverheid-account met een Berichtenbox of het woonadres te verwerken voor het verzenden van een activeringscode in verband met het aanmaken van een DigiD-account. Ook kunnen persoonsgegevens worden verwerkt om misbruik en oneigenlijk gebruik van de in het eerste lid van artikel X genoemde elektronische voorzieningen te voorkomen. Zo kan, wanneer een DigiD-code in verkeerde handen is gekomen, de desbetreffende DigiD worden ingetrokken of geblokkeerd om de betrouwbaarheid van de voorziening te waarborgen. Bij de constatering, dat bijvoorbeeld ten onrechte toeslagen worden aangevraagd met gebruik van DigiD, kunnen gegevens van gebruikers aan de Belastingdienst worden verstrekt, zodat de Belastingdienst zijn taak – het rechtmatig verstrekken van toeslagen – goed kan vervullen.

## **Artikel XI**

### *Artikel XI (inwerkingtreding)*

De inwerkingtreding van de wijzigingen die samenhangen met het elektronische berichtenverkeer vindt ingevolge artikel XI, eerste lid, plaats op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit tijdstip kan voor verschillende onderdelen van het voorstel verschillend worden vastgesteld. Dit is noodzakelijk om de wijzigingsopdrachten waarmee wordt geregeld dat de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen inzake het elektronisch berichtenverkeer van overeenkomstige toepassing worden voor de Gemeentewet en de Waterschapswet op een later tijdstip in werking te kunnen laten treden. Ingevolge artikel XI, derde lid, vervalt artikel X wanneer de wet waarin de generieke digitale infrastructuur wordt geregeld, in werking treedt. Deze wet is thans in voorbereiding en zal naar verwachting in 2016 bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Deze wet zal zien op algemene informatietoegankelijkheid en het gebruik van generieke digitale infrastructuur (inclusief MijnOverheid en DigiD(machtigen)) door

bestuursorganen richting burgers en bedrijven. Het bepaalde in artikel X zal dan eveneens in die wet worden opgenomen.

Het wetsvoorstel kent een zekere spoedeisendheid. Het is technisch mogelijk en passend in het ingroeischema nog in het jaar 2015 grote berichtenstromen uitsluitend elektronisch bij burgers te bezorgen. Dit zou een flinke besparing van uitvoeringskosten in het jaar 2015 betekenen en vanuit communicatief oogpunt voordelen hebben, nu veel berichten al enige tijd ten behoeve van de gewenning digitaal bezorgd worden. Daarvoor is het echter noodzakelijk dat de wet op het moment van verzending in werking is getreden. Het kan zijn, afhankelijk van het moment van bekrachtiging van het wetsvoorstel, dat deze inwerking-treding eerder is dan acht weken na de mededeling, bedoeld in artikel 7 van de Wet raadgevend referendum. Deze op artikel 12 van die wet gebaseerde afwijking van de artikelen 8 en 9 van die wet is, gelet op het spoedkarakter en de passendheid in het ingroeischema, gerechtvaardigd.

De Staatssecretaris van Financiën,  
E.D. Wiebes