

Vergaderjaar 2017–2018

34 786

Wijziging van enkele Belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2018)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 september 2017 en het nader rapport d.d. 15 september 2017, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 augustus 2017, no.2017001327, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2018), met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2018, samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2018, Wet afschaffing van de btw-landbouwregeling en Wet inhoudingsplicht houdstercoöperatie en uitbreiding inhoudingsvrijstelling. Het strekt ertoe wijzigingen ten behoeve van het noodzakelijk onderhoud van het fiscale stelsel aan te brengen in enkele belastingwetten en enige andere wetten waarvoor inwerkingtreding of wettelijke vastlegging met ingang van 1 januari 2018 wenselijk is. Naast veel (reparatie)maatregelen van meer technische aard betreft het onder andere het afschaffen van de inkeerregeling, een aanpassing van de liquidatieverliesregeling in de vennootschapsbelasting en een vereenvoudiging van het derdenbeslag in de sfeer van de invordering van belastingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht het aangewezen om de uitbreiding van de reikwijdte van het vereenvoudigde derdenbeslag in de sfeer van de invordering van belastingen, te beperken tot concreet omschreven gevallen die in de praktijk vaak voorkomen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Invorderingswet 1990 (IW 1990) kent thans al een vereenvoudigde derdenbeslagprocedure,² naast de mogelijkheid van het derdenbeslag op de voet van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).³ Deze extra bevoegdheid voor de ontvanger in de IW 1990 fungeert als een vereenvoudiging ten opzichte van de algemene procedureregels van het executoriale derdenbeslag van het Rv. Deze extra bevoegdheid is in de IW 1990 opgenomen uit efficiencyoverwegingen, namelijk om te voorkomen dat in een aantal in de praktijk vaak voorkomende gevallen de tijdrovende en kostbare weg van het executoriale derdenbeslag van het Rv moet worden bewandeld.⁴ Waar, kort gezegd, ingevolge het Rv een deurwaardersexploot en, in de meeste gevallen, een hernieuwd bevel tot betaling is vereist, kan in het vereenvoudigde derdenbeslag van de IW 1990 de ontvanger – zonder tussenkomst van de deurwaarder – volstaan met een vooraankondiging aan de derde, gevolgd door een beschikking tot betaling.

Het vereenvoudigde derdenbeslag van de IW 1990 is onder de huidige regeling slechts mogelijk met betrekking tot een aantal limitatief opgesomde vorderingen, met name loon, pensioen en lijfrente, bepaalde uitkeringen uit levensonderhoud dan wel op grond van sociale zekerheidswetten, bepaalde verzekeringsuitkeringen en tegoeden op een betaalrekening. Het voorstel breidt de reikwijdte van het vereenvoudigde derdenbeslag uit en maakt het mogelijk om ook op andere geldvorderingen dan deze met name genoemde vorderingen, zonder tussenkomst van de deurwaarder – dus op eenvoudige wijze – derdenbeslag te leggen.⁵

Over deze uitbreiding van de reikwijdte van het vereenvoudigde derdenbeslag in de IW 1990 merkt de Afdeling het volgende op.

a. Motivering

Zoals hiervoor is aangeduid is het vereenvoudigde derdenbeslag van de IW 1990 thans geclausuleerd – via de limitatieve opsomming van vorderingen – waardoor het een beperkte gesloten groep betreft waar vereenvoudigd beslag kan worden gelegd: namelijk alleen die personen en instanties die de expliciet in de IW 1990 genoemde gelden met een opbrengstkarakter (periodiek) verschuldigd zijn. Die clausulering komt met het voorstel volledig te vervallen, zoals blijkt uit de tekst van het voorstel.⁶ Ook de toelichting sluit hierop aan door te stellen dat de uitbreiding betrekking heeft op «eenieder» op wie de belastingschuldige een vordering heeft.⁷

De Afdeling merkt op dat de toelichting voorbeeldsgewijs slechts één geval noemt waar de uitbreiding van het vereenvoudigde derdenbeslag met name op ziet,⁸ namelijk de opdrachtgevers van belastingschuldigen die een onderneming drijven.⁹ De toelichting maakt echter niet duidelijk om hoeveel gevallen het daarbij gaat. Evenmin maakt de toelichting duidelijk om welke gevallen (en welke aantallen) het nog meer zal gaan.

² Artikel 19 van de IW 1990.

³ Artikelen 475–479a van het Rv.

⁴ Kamerstukken II 1987/88, 20 588, nr. 3, blz. 55.

⁵ Artikel XXI, onderdelen A en C, van het voorstel.

⁶ Zie de in artikel XXI, onderdeel C, eerste lid, opgenomen vervanging van artikel 19, eerste lid, eerste volzin, van de IW 1990. Deze volzin komt te luiden «Een derde op wie de belastingschuldige een voor beslag vatbare vordering heeft [...] is op vordering van de ontvanger gehouden de belastingaanslagen van de belastingschuldige te betalen».

⁷ Toelichting, paragraaf 14.1, vierde tekstblok, derde volzin.

⁸ De ook genoemde betaaldienstverleners en verzekeraars hebben thans al te maken met vereenvoudigd derdenbeslag.

⁹ Toelichting, paragraaf 14.1, vierde tekstblok, vierde volzin.

Waar de huidige clausulering het uitgangspunt kent dat de extra bevoegdheid van de ontvanger om een vereenvoudigd derdenbeslag te leggen, slechts ziet op «een aantal in de praktijk vaak voorkomende gevallen», lijkt het voorstel dit uitgangspunt te verlaten, nu de toelichting er niets over zegt.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de ongeclausuleerde uitbreiding van de reikwijdte van het vereenvoudigde derdenbeslag onvoldoende is gemotiveerd. Dit is te meer het geval nu de uitbreiding zo ver lijkt te gaan dat de ontvanger op simpele wijze beslag kan leggen bij een particulier die nog geld verschuldigd is aan een bedrijf met een belastingschuld.

De Afdeling adviseert de uitbreiding van de reikwijdte van het vereenvoudigde derdenbeslag te beperken tot concreet omschreven gevallen die in de praktijk vaak voorkomen.

b. Datum inwerkingtreding

De toelichting maakt duidelijk dat het voorstel door de Belastingdienst is beoordeeld met de uitvoeringstoets nieuwe stijl en verwijst voor de gevolgen voor de uitvoering naar de in de bijlage bij de memorie van toelichting opgenomen uitvoeringstoets.¹⁰ Uit deze uitvoeringstoets komt naar voren dat de Belastingdienst van oordeel is dat invoering van het voorstel mogelijk is per 1 januari 2019.¹¹ Diverse systeemaanpassingen zijn noodzakelijk om het voorstel te kunnen uitvoeren, aldus de uitvoeringstoets.¹²

De Afdeling merkt op dat het voorstel voorziet in inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2018.¹³ Daarmee wordt afgeweken van de datum van invoering zoals die is voorzien in de uitvoeringstoets. De toelichting geeft geen reden voor deze afwijkende datum van inwerkingtreding.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan, daarbij de haalbaarheid van de invoering van het voorstel op 1 januari 2018 te motiveren in het licht van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst, en zo nodig het voorstel aan te passen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 augustus 2017, no. 2017001327, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2017, no. W06.17.0250/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 23, eerste en derde volzin.

¹¹ Zie het in de uitvoeringstoets opgenomen samenvattend overzicht (onder «Invoering mogelijk per» in het kader) alsmede de nadere uitwerking daarvan (onder «Invoeringsmoment»).

¹² Zie de uitvoeringstoets onder «Maakbaarheid systemen».

¹³ Artikel XXIX, eerste lid, van het voorstel.

Reikwijdte van het vereenvoudigde derdenbeslag

a. Motivering

Het kabinet heeft er bewust voor gekozen om de maatregel niet te beperken tot concreet omschreven gevallen die in de praktijk vaak voorkomen.

Efficiencywinst

Het doel van de maatregel is hoofdzakelijk efficiencywinst, zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt. Deze efficiencywinst wordt op drie manieren behaald. Ten eerste worden de kostbare werkzaamheden van de deurwaarder vervangen door de goedkopere verzending van stukken per post. Meer concreet, wordt de betekening door de deurwaarder van een hernieuwd bevel tot betaling aan de belastingschuldige vervangen door een vooraankondiging. Het beslagexploot aan de derde wordt vervangen door een beschikking en de zogenoemde overbetekening van het beslagexploot aan de belasting-schuldige wordt vervangen door een kennisgeving.

Ten tweede komen door de maatregel de voor de beslagopdracht benodigde informatie en het invorderingsinstrument in één hand, namelijk die van de ontvanger. Hierdoor is er geen communicatie meer nodig tussen de ontvanger en de deurwaarder. Dit bespoedigt het proces.

Ten derde bieden de ontwikkelingen op het gebied van de automatisering, te weten het zogenoemde Dynamisch Monitoren (D&A), de mogelijkheid om met behulp van een gedeeltelijk geautomatiseerde werkwijze vorderingen massaal te verzenden aan de hand van beschikbare bankrekeninggegevens. Dit kan met name bij beslagen op bankrekeningen.

Gevolgen van de maatregel voor de belastingschuldige

Naast de genoemde efficiencywinst voor de Belastingdienst leidt de voorgestelde maatregel ook tot een kostenbesparing voor de belasting-schuldige. De kosten van een standaard executoriaal derdenbeslag bedragen voor hem € 88, terwijl de vereenvoudigde procedure kosteloos is. Op het gebied van rechtsbescherming biedt de vereenvoudigde werkwijze gelijke waarborgen, met uitzondering van de situatie waarin een vordering wordt gedaan op de bankrekening van de belasting-schuldige. In dat geval wordt, net als bij een overheidsvordering, na de wetswijziging geen vooraankondiging gestuurd terwijl de belasting-schuldige in de huidige situatie wel een hernieuwd bevel tot betaling krijgt. De reden voor deze keuze is dat de belastingschuldige, als een dergelijke vordering zou worden aangekondigd, de kans zou krijgen om geld van zijn rekening te halen zodat de vordering van de Belastingdienst geen doel zou treffen.

Gevolgen van de maatregel voor de derdebeslagene

De Afdeling geeft aan dat de uitbreiding van het vereenvoudigde derdenbeslag tot gevolg heeft dat de ontvanger op simpele wijze beslag kan leggen bij een particulier die nog geld verschuldigd is aan een bedrijf met een belastingschuld. Dit is een juiste conclusie. Het kabinet is echter van mening dat deze particulier door de voorgestelde maatregel niet in een slechtere positie komt te verkeren dan in de huidige situatie het geval is. Ook nu kan de particulier in het voorbeeld van de Afdeling geconfronteerd worden met een beslag door de Belastingdienst. Alleen de procedure van beslaglegging wijzigt. In plaats van een exploot van een

deurwaarder ontvangt de betreffende particulier een beschikking per post van de ontvanger. Indien de particulier naar aanleiding van de beschikking weigert om aan de vordering te voldoen, dan dient de ontvanger de belastingdeurwaarder alsnog opdracht te geven tot het leggen van een executoriaal derdenbeslag voordat hij de particulier juridisch kan dwingen tot betaling.

Soorten derdenbeslagen in de praktijk

Anders dan de Afdeling opmerkt, ziet de uitbreiding van het vereenvoudigde derdenbeslag niet slechts op opdrachtgevers van belastingschuldigen die een onderneming drijven, maar ook – en met name – op betaaldienstverleners, zoals banken. In de memorie van toelichting wordt deze laatste categorie ook als voorbeeld genoemd. De bestaande overheidsvordering is immers beperkt van toepassing op betaaldienstverleners; deze geldt bijvoorbeeld slechts voor relatief kleine bedragen en is alleen toepasbaar op betaalrekeningen terwijl de voorgestelde uitbreiding zich juist (ook) richt op de spaarrekeningen van de belastingschuldige.

Aantal derdenbeslagen

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is om hoeveel gevallen het gaat. Naar aanleiding van deze opmerking is het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld. Hierin wordt vermeld dat er in 2016 in totaal 12.000 executoriale derdenbeslagen door de Belastingdienst zijn gelegd. Deze derdenbeslagen waren van uiteenlopende aard, maar het grootste deel ervan betrof een derdenbeslag onder een betaaldienstverlener.

Conclusie

Hoewel de hierboven genoemde efficiencywinst voornamelijk behaald kan worden bij beslagen onder betaaldienstverleners, is het kabinet van mening dat de vereenvoudigde procedure voor elk type derdenbeslag, ook onder sporadische derden, een belangrijke verbetering is. Bovendien wijzigt de vereenvoudigde procedure de situatie van de derdenbeslagene in de praktijk niet. Het kabinet geeft daarom geen gevolg aan het advies van de Afdeling om de maatregel te beperken tot concreet omschreven gevallen die in de praktijk vaak voorkomen.

b. Datum inwerkingtreding

De Afdeling merkt op dat het voorstel voorziet in inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2018, terwijl in de uitvoeringstoets is vermeld dat de maatregel pas per 1 januari 2019 uitvoerbaar is. Het kabinet meent dat de Afdeling terecht wijst op een disbalans tussen de wettekst en de uitvoeringstoets. De Belastingdienst heeft een jaar voorbereidingstijd nodig om de voorgestelde maatregel te implementeren. In lijn met het advies van de Afdeling heeft het kabinet het voorstel op dit punt aangepast zodat de maatregel per 1 januari 2019 in werking treedt. De maatregel heeft onmiddellijke werking en is derhalve ook van toepassing op belasting-schulden die zijn ontstaan voor 1 januari 2019.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om een aantal redactionele en technische wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen. Tevens is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de wijze van inwerkingtreding van de aanpassing van de aanslagtermijnen voor de schenkbelasting in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te passen.

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge 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 Financiën,
E.D. Wiebes