

Vergaderjaar 2009-2010

25212 Terugwerkende kracht in fiscale regelgeving

A BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2009

Tijdens de mondelinge behandeling in uw Kamer van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 8 juli 2009 tot wijziging van enkele belastingwetten (reparatie in verband met arresten van de Hoge Raad inzake pensioen- en lijfrenteanspraken) (Stb. 304) heb ik desgevraagd toegezegd bij brief enkele vragen van leden van uw Kamer te beantwoorden inzake de problematiek van terugwerkende kracht verbonden aan fiscale wetsvoorstellen. Bij deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

Status notitie inzake terugwerkende kracht en eerbiedigende werking van fiscale regelgeving

Enkele leden van uw Kamer hebben gevraagd naar de status van de destijds bij brief van 8 oktober 1996 aan de Tweede Kamer aangeboden notitie inzake terugwerkende kracht en eerbiedigende werking van fiscale regelgeving (Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nr. 1).

Voordat genoemde notitie op verzoek van de Tweede Kamer bij brief van 8 oktober 1996 separaat aan de Tweede Kamer is toegezonden, was deze notitie als bijlage opgenomen bij de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet van 12 december 1991 tot wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen alsmede van het fiscale regime voor verzekeraars en directiepensioenlichamen (Kamerstukken II 1995/96, 24 677, nr. 5, blz. 5).

De notitie inzake terugwerkende kracht en eerbiedigende werking is besproken met de Tweede Kamer in een algemeen overleg op 15 mei 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nr. 3). Mijn ambtsvoorganger gaf daarbij aan dat de notitie ertoe diende in een gedachtewisseling met die Kamer te komen tot het uitzetten van een beleid inzake terugwerkende kracht voor het opstellen van toekomstige fiscale regelgeving. Tijdens het algemeen overleg bleek dat de notitie op onderdelen aanleiding gaf tot misverstanden en onduidelijkheden. Teneinde iedere twijfel daaromtrent weg te nemen en ter nakoming van de toezegging dienaangaand door mijn ambtsvoorganger aan het slot van het hiervoor bedoelde algemeen overleg, is met de brief van 25 juni 1997 met daarin onder

meer een werkafpraak aan deze toezegging gevolg gegeven (Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nr. 2). Daarbij zijn de opvattingen van de Raad van State inzake de omstandigheden waaronder terugwerkende kracht kan worden toegepast, onverkort overgenomen.

Bij brief van 26 september 1997 bevestigt de toenmalige staatssecretaris van Financiën dat met de brief van 25 juni 1997 aan de toezegging aan de Tweede Kamer is voldaan en dat met de brief het geldende beleid is vormgegeven dat bij het opstellen van toekomstig fiscaal beleid tot richtsnoer zal worden genomen. Voorts geeft de staatssecretaris van Financiën in de brief van 26 september 1997 aan dat daarmee de eerdere notities zijn komen te vervallen (Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nr. 1 en de bijlage bij nr. 3 waarin is opgenomen het commentaar van de staatssecretaris op reacties op de notitie opgenomen onder nr. 1). Aangezien de brief van 26 september 1997 niet is gepubliceerd als Kamerstuk voeg ik een afschrift van de brief van 26 september¹ in bijlage bij deze brief (de brief van 26 september 1997 is gepubliceerd in VN 1997/3505, 5. Algemeen).

Voor de inhoud van de hiervoor bedoelde werkafpraak inzake het te volgen beleid bij terugwerkende kracht bij belastende fiscale maatregelen verwijs ik uw Kamer naar de inhoud van de hiervoor genoemde brief van 25 juni 1997. Die brief bevat het destijds afgesproken geldende beleid inzake terugwerkende kracht waarbij ik mij volledig aansluit.

Status Aanwijzingen voor de regelgeving

De heer Reuten vraagt naar de status van de Aanwijzingen voor de regelgeving ten opzichte van de Eerste Kamer en in het bijzonder die van aanwijzing 167 met de verwijzing in de toelichting daarop naar de beleidslijn, zoals omschreven in Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nrs. 1-3.

In de toelichting bij de regeling waarin de Aanwijzingen zijn vastgesteld door de minister-president (Stcrt. 1992, 230) is aangegeven dat Aanwijzingen voor de rijksdienst, zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving, zich naar hun aard niet kunnen richten tot niet onder het gezag van ministers en staatssecretarissen werkzame participanten in het proces van regelgeving, zoals bij voorbeeld de Staten-Generaal en decentrale overheden. De Aanwijzingen kunnen deze organen niet binden. Wel verdient het aanbeveling dat de Staten-Generaal met de Aanwijzingen rekening houden; de Aanwijzingen worden ook toegezonden aan de Staten-Generaal. Aanwijzing 167, opgenomen in de paragraaf over overgangsrecht, handelt over het verlenen van terugwerkende kracht aan regelingen. De tekst van deze Aanwijzing en de verwijzing in de toelichting daarop naar Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nrs. 1-3, bevatten in zekere zin de codificatie inzake terugwerkende kracht zoals verwoord in de brief van 25 juni 1997 en geven aan dat de daarin vastgelegde beleidslijn ook kan worden toegepast buiten het fiscale terrein.

De heer Leijnse heeft voorts gevraagd om een reactie op de stelling dat, als de lijfrente- en pensioenpremieaftrek vanwege de omkeerregel onvoorwaardelijk is, de conserverende heffing geen grond kan vinden in de eerder toegestane vrijstelling van belastingheffing. De vrijstelling zou dan als het ware absoluut zijn en niet kunnen worden teruggenomen. Allereerst merk ik op dat ik niet de opvatting deel van de heer Leijnse dat de toepassing van de omkeerregel een onvoorwaardelijk karakter heeft. In dat verband verwijs ik naar de reeds lang bestaande fiscale regelgeving waarmee wordt beoogd onregelmatige afwikkeling van pensioen- en lijfrenteaanspraken tegen te gaan. Dit vindt in voorkomend geval plaats door de desbetreffende pensioen- of lijfrenteaanspraak naar de waarde in het economische verkeer op het moment van de onregelmatige afwikkeling in de heffing te betrekken. Overigens is in die gevallen over de waarde van de aanspraak ook revisierente verschuldigd, waarmee naar mijn oordeel ook tot uitdrukking komt dat de toepassing van de omkeerregel niet steeds een onvoorwaardelijk karakter heeft. De revisierente vormt immers een benadering van de rente die door de fiscus is gederfd doordat achteraf bezien ten onrechte uitstel van de heffing van belasting als gevolg van premieaftrek heeft plaatsgevonden. Revisierente betreft hierbij een benadering van de heffingsrente die in rekening zou kunnen worden gebracht als de mogelijkheid zou bestaan de belastingbedragen betreffende de premieaftrek na te vorderen.

Voor zover de toepassing van de omkeerregel wel een onvoorwaardelijk karakter zou hebben gehad, ben ik overigens van mening dat het met terugwerkende kracht terugnemen van die onvoorwaardelijkheid door middel van de reparatiewet inzake pensioen- en lijfrenteaanspraken kan worden gerechtvaardigd op basis van de eerder in deze brief genoemde werkafpraak. Naar mijn oordeel is met de vormgeving van de wet van 8 juli 2009 tot wijziging van enkele belastingwetten (reparatie in verband met arresten van de Hoge Raad inzake pensioen- en lijfrenteaanspraken) (Stb. 304) gebleven binnen de grenzen van de ruimte die de Hoge Raad in de aan deze wet ten grondslag liggende arresten biedt.²

De staatssecretaris van Financiën,
mr. drs. J.C. de Jager

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 145539

² Vgl. prof. dr. P. Kavelaars, *Conserverende aanslag en verdragen (2)*, NTFR Beschouwingen – Juli 2009/29, blz. 18, en prof. dr. P.H.J. Essers, *Enkele reflecties uit de Chambre de Réflexion*, WFR 2009/1363.