

No.W06.12.0353/III

's-Gravenhage, 10 september 2012

Bij Kabinetsmissive van 5 september 2012, no.12.002010, 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 houdende wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2013), met memorie van toelichting.

Het voorstel omvat het Belastingplan 2013 dat, samen met de wetsvoorstellen Wet herziening fiscale behandeling eigen woning, Wet verhuurderheffing, Wet herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer, Wet elektronische registratie notariële akten en Overige fiscale maatregelen 2013, het fiscale pakket voor het jaar 2013 vormt. Het voorstel bevat onder meer maatregelen in het kader van vereenvoudiging en constructiebestrijding.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de maatschappelijke gevolgen van het aanpassen van het bodem(voor)recht van 's Rijks schatkist, het opnemen van deze aanpassing in een afzonderlijk wetsvoorstel en de toepassing ervan op nieuwe belastingschulden. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Inleiding

Volgens de memorie van toelichting dreigen het bodemrecht en het bodemvoorrecht van 's Rijks schatkist op de goederen van een belastingplichtige door vrijdelingsconstructies steeds meer een tandeloze tijger te worden.¹ Om die reden wordt voorgesteld de Invorderingswet 1990 aan te passen met de bedoeling het bodem(voor)recht constructiebestendig te maken, aldus de memorie van toelichting.²

Deze aanpassing houdt in dat in de bepalingen omtrent het bodem(voor)recht een mededelingsplicht wordt opgenomen voor zekerheidshouders van bodemzaken, zoals een pandhouder of een derde-eigenaar (eigendomsvoorbehoud, huurkoper en de financial lessor).³ Op grond van deze mededelingsplicht is de zekerheidshouder van bodemzaken wettelijk verplicht om de ontvanger te informeren over het voornemen zijn recht op deze zaken uit te oefenen dan wel handelingen te verrichten waardoor de zaken niet meer als zodanig kwalificeren. Na ontvangst van de mededeling dient de ontvanger binnen vier weken de benodigde maatregelen te treffen indien hij zijn verhaalsrecht op de bodemzaken wil uitoefenen. Indien de ontvanger aangeeft geen gebruik te maken van zijn verhaalsrecht (of uiterlijk nadat de termijn van vier weken is verstreken), kan de zekerheidshouder zonder belemmeringen zijn rechten uitoefenen. In het geval de zekerheidshouder in gebreke is gebleven om over zijn voornemen mededeling te doen of in het geval de zekerheidshouder binnen de periode van vier weken de ontvanger niet in de gelegenheid heeft gesteld tot het treffen van maatregelen om het verhaalsrecht op de bodemzaken uit te oefenen, dient de zekerheidshouder de opbrengst dan wel de waarde van de bodemzaken te vergoeden

¹ Paragraaf 9, *Algemeen*, tweede volzin, nader in die paragraaf onderbouwd onder *Constructies gericht op uitholling van het bodem(voor)recht*.

² Paragraaf 9, *Algemeen*, vijfde en zesde volzin.

³ Artikel IX van het voorstel.

aan de ontvanger tot ten hoogste het bedrag van de ten tijde van de verkoop of – in het geval de zaken niet zijn verkocht – ten tijde van de handelingen materieel bestaande belastingschulden.

De maatregel treedt met ingang van 1 januari 2013 in werking voor na 1 januari 2013 ontstane belastingschulden en gevestigde zekerheidsrechten, terwijl voor zekerheidsrechten die zijn ontstaan vóór 1 januari 2013 een overgangstermijn van drie maanden geldt.⁴ De budgettaire opbrengst van de maatregel bedraagt € 100 miljoen structureel.

Als gevolg van de wettelijke verplichting tot mededeling zullen kredietverleners op het moment dat zij aansturen op uitwinning van hun zekerheidsrechten, nadrukkelijk rekening moeten houden met het verhaalsrecht van de ontvanger, hetgeen hét essentiële verschil is met de huidige situatie, aldus de memorie van toelichting.⁵ In de memorie van toelichting wordt verder aangegeven dat een bijkomend voordeel voor de ontvanger is dat deze in een eerder stadium zal aanschuiven bij gesprekken van de ondernemer met kredietverleners en dat op deze wijze de termijn van vier weken mede de functie krijgt van een overlegperiode waarin de mogelijkheden voor continuering van een onderneming door kredietverleners en de ontvanger kunnen worden besproken.⁶

De Afdeling plaatst twee kanttekeningen bij het voorstel.

2. Maatschappelijke gevolgen; afzonderlijk wetsvoorstel

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de mogelijke maatschappelijke gevolgen van het voorstel. Met de maatregel wordt het bodem(voor)recht van de fiscus aanmerkelijk versterkt ten koste van bijvoorbeeld het pandrecht, eigendomsvoorbehoud, huurkoop en leasing. Het gaat om een maatregel die ingrijpend is, niet alleen voor het MKB maar ook voor het grotere bedrijfsleven. Het gevolg van de voorgestelde wijziging is dat de thans gebruikelijke voorbehouden en zekerheden vrijwel illusoir worden. Niet onaannemelijk is dat bijvoorbeeld een toeleverancier niet meer onder eigendomsvoorbehoud zal leveren, maar contante betaling zal eisen. Dat levert in de praktijk financieringsproblemen op die het bedrijfsleven, zeker op dit moment, geen goed doen. Ook is het niet ondenkbaar dat het versterken van de positie van de ontvanger negatieve gevolgen heeft voor de kredietverlening door financiële instellingen. Het beperkte overgangsrecht heeft ook voor bestaande kredietportefeuilles van financiële instellingen gevolgen.

Tegen de achtergrond van het vorengaande is de Afdeling van oordeel dat een afzonderlijk wetsvoorstel gerechtvaardigd is waarbij zonder tijdsdruk en eerst na consultatie van relevante partijen een weloverwogen afweging van de voor- en nadelen en de effecten van de voorgestelde maatregelen kan worden gemaakt. Onderhavig wetsvoorstel en ook het fiscale pakket voor het jaar 2013 zijn daar minder geschikt voor. In dit verband zij ook gewezen op artikel 70 van de Invorderingswet 1990.⁷ Dit artikel heeft als oogmerk te voorkomen dat het fiscale bodemrecht in de huidige vorm

⁴ Artikel XI, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van het voorstel.

⁵ Paragraaf 9, onder *Mededelingsplicht voor zekerheidshouder*, tweede tekstblok, eerste en tweede volzin.

⁶ Paragraaf 9, onder *Mededelingsplicht voor zekerheidshouder*, tweede tekstblok, derde en vierde volzin.

⁷ Artikel 70 van de Invorderingswet 1990 luidt 'Artikel 22, derde lid [het bodemrecht van de ontvanger], vervalt op 1 januari 1993, tenzij voordien een wetsvoorstel, houdende een definitieve regeling omtrent het fiscaal bodemrecht bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend, dan wel een wetsvoorstel houdende een verlenging van de geldigheidsduur van voornoemde bepaling voor een tijd van niet langer dan een jaar'.

(dat is die welke gold onder het regime van de Invorderingswet 1845) wordt gehandhaafd zonder dat een grondige herbezinning met betrekking tot dat recht heeft plaatsgevonden.

De Afdeling adviseert het voorstel op te nemen in een afzonderlijk wetsvoorstel buiten het fiscale pakket 2013. Onverminderd het voorgaande, adviseert de Afdeling in de memorie van toelichting in te gaan op de ingrijpende maatschappelijke gevolgen van het voorstel, en het voorstel aan te passen.

3. Toepassing op nieuwe belastingschulden

Zoals in de inleiding is aangegeven treedt de maatregel in werking met ingang van 1 januari 2013 maar vindt zij voor het eerst toepassing met betrekking tot belastingschulden die 'na' 1 januari 2013 ontstaan.⁸ Niet duidelijk is waarom daarbij niet is gekozen voor de formulering 'op of na' 1 januari 2013, teneinde ook belastingschulden die op 1 januari 2013 ontstaan mee te laten lopen in het voorgestelde regime.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig 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,

⁸ Artikel XI, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van het voorstel.