

Vergaderjaar 2018–2019

**35 027**

## **Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2019)**

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 september 2018 en het nader rapport d.d. 14 september 2018, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 augustus 2018, no. 2018001435, 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 10 september 2018, no. W06.18.0266/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, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

#### **1. Inleiding**

*Het voorstel bevat een viertal invorderingsmaatregelen die er volgens de toelichting primair op zijn gericht om gezamenlijk een belangrijke bijdrage te leveren, zowel repressief als preventief, aan het aanpakken van constructies die worden opgezet om betaling van belasting te ontlopen (verhaalsconstructies).<sup>2</sup> De Afdeling maakt daar hierna enkele opmerkingen over, maar schetst in deze inleiding eerst kort de achtergrond en de inhoud van de maatregelen.*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1 (Inleiding), en paragraaf 5.1 (Algemeen), derde tekstblok.

*Met name (zeer) vermogenden maken gebruik van constructies om het betalen van belasting te ontwijken, aldus de toelichting.<sup>3</sup> Hierbij worden vaak complexe (internationale) bedrijfsstructuren gebruikt – de uitvoeringstoets van de Belastingdienst spreekt van kerstboomconstructies<sup>4</sup> – zodat de Belastingdienst geen zicht meer heeft op het vermogen (afkomstig) van de belastingschuldige. Hoewel de toelichting aangeeft dat het om slechts circa twintig zaken per jaar gaat, betreft het wel zaken waar grote bedragen mee zijn gemoeid (vaak honderd miljoen euro en meer:<sup>5</sup> de artikelsgewijze toelichting spreekt over een fiscaal belang «dat op kan lopen tot enkele honderden miljoenen euro's»<sup>6</sup>).<sup>6</sup> Daarmee is sprake van een grote maatschappelijke impact, zo maakt de toelichting duidelijk.*

*De toelichting illustreert dit met een tweetal voorbeelden die er in essentie op neerkomen dat bij een belastingschuldige te belasten winst of te belasten vermogen op een zodanige wijze (en zodanig op tijd) wordt toegedeeld aan begunstigten/erfgenamen dat door de belastingschuldige te betalen aanslagen niet meer kunnen worden betaald omdat de middelen ontbreken (ten gevolge van die toedeling of omdat de belastingschuldige/rechtspersoon inmiddels is geliquideerd). Verhaal bij de belastingschuldige/rechtspersoon is niet meer mogelijk.*

*Een viertal invorderingsmaatregelen beoogt verhaal mogelijk te maken. Het gaat daarbij om het aansprakelijk stellen van begunstigten<sup>7</sup> (1) en om een uitbreiding van de aansprakelijkheid van erfgenamen<sup>8</sup> (2). Met een alternatieve wijze van bekendmaking van een aanslag in situaties van (vermoedelijk) niet langer bestaande rechtspersonen<sup>9</sup> (3) en met een uitbreiding van de informatieverplichting tot potentieel aansprakelijken<sup>10</sup> (4) wordt beoogd formele drempels bij aansprakelijkstelling weg te nemen. Met deze vier invorderingsmaatregelen zal de verschuldigde belasting efficiënter en vaker geïnd kunnen worden, aldus de toelichting.<sup>11</sup>*

*Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat de maatregelen onder (1) en (2) een terugwerkende kracht kennen tot en met 20 juli 2017.<sup>12</sup> De toelichting maakt daarbij duidelijk dat 20 juli 2017 de datum is waarop de betreffende wijzigingen ter consultatie op internet zijn gepubliceerd en waarop tevens bekend is gemaakt dat de maatregelen terugwerkende kracht tot en met die consultatiedatum zouden krijgen (de internetconsultatie-versie van het voorstel noemde overigens nog «[PM] uur».<sup>13</sup>*

## **2. Terugwerkende kracht**

*Zoals uit onderscheiden adviezen in het verleden al is gebleken, is de Afdeling van oordeel dat, gelet op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, aan belastende maatregelen geen terugwerkende kracht dient te worden gegeven, tenzij bijzondere omstandigheden een afwijking van deze regel rechtvaardigen.<sup>14</sup> Die omstandigheden kunnen worden gevormd door een omvangrijk oneigenlijk gebruik of misbruik van een*

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.1 (Algemeen), tweede tekstblok.

<sup>4</sup> Bijlage bij de memorie van toelichting, Uitvoeringstoets «Vier invorderingsmaatregelen tegen verhaalsconstructies», onder «Interactie burgers/bedrijven».

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.1 (Algemeen), tweede tekstblok.

<sup>6</sup> Toelichting op artikel XIX, onderdeel b, van het voorstel.

<sup>7</sup> Artikel XII, onderdelen C, E en F, van het voorstel.

<sup>8</sup> Artikel XII, onderdeel D, van het voorstel.

<sup>9</sup> Artikel XI, onderdeel A, en artikel XII, onderdelen A en B, van het voorstel.

<sup>10</sup> Artikel XII, onderdeel G, van het voorstel.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.1 (Algemeen), vierde tekstblok.

<sup>12</sup> Toelichting op artikel XIX, onderdeel b, van het voorstel.

<sup>13</sup> Toelichting op artikel IV van de internetconsultatie-versie van het voorstel.

<sup>14</sup> Zie ook aanwijzing 5.62 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, Kamerstukken II 2017/18, 34 923, nr. 4, p. 3 en Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 4, p. 14.

wettelijke voorziening of door aanmerkelijke aankondigingseffecten. In ieder geval kan geen terugwerkende kracht worden gegeven aan maatregelen die vóór het tijdstip waarop het regime zal gaan gelden, niet of niet voldoende kenbaar zijn.

In de fiscaliteit is bij het voornemen om aan belastende maatregelen terugwerkende kracht toe te kennen de gebruikelijke gang van zaken dat een persbericht wordt uitgegeven met daarin een aankondiging van het (wets)voorstel, een beschrijving van de inhoud van dat voorstel op hoofdlijnen en een aankondiging van terugwerkende kracht van dat voorstel tot een tijdstip dat niet eerder ligt dan dat van het uitbrengen van het persbericht.

De Afdeling maakt in het licht van deze uitgangspunten een opmerking over de noodzaak voor en het tijdstip van de voorgestelde terugwerkende kracht.

#### a. Noodzaak terugwerkende kracht

Volgens de toelichting is de reden voor de terugwerkende kracht tot 20 juli 2017 dat er een reëel risico bestaat dat berekenende, doorgaans tevens vermogende, burgers en bedrijven de gelegenheid aangrijpen om te anticiperen op de voorgenomen wetgeving.<sup>15</sup> Dit laatste is maatschappelijk onwenselijk en heeft bovendien tot gevolg dat de schatkist substantiële belastingopbrengsten misloopt, zo vervolgt de toelichting.

In dit verband wijst de Afdeling erop dat de voorgestelde maatregelen op hoofdlijnen al zijn aangekondigd in de brief van 17 januari 2017 aan de Tweede Kamer,<sup>16</sup> derhalve ruimschoots vóór het tijdstip van de terugwerkende kracht van 20 juli 2017. In die Kamerbrief was van terugwerkende kracht geen sprake. Evenmin was op dat tijdstip sprake van een persbericht met daarin een aankondiging van een wetsvoorstel, een beschrijving van de inhoud van dat wetsvoorstel op hoofdlijnen en een aankondiging van terugwerkende kracht van dat wetsvoorstel tot 17 januari 2017. Nu is volstaan met een Kamerbrief is de kans groot dat berekenende burgers en bedrijven direct na de Kamerbrief al hebben geanticipeerd op de aangekondigde maatregelen. Het is daarmee niet ondenkbaar dat de te treffen structuren al zijn aangepast. In zoverre kunnen vraagtekens worden gezet bij de noodzaak van de voorgestelde terugwerkende kracht tot 20 juli 2017.

De Afdeling adviseert in de toelichting de noodzaak voor de terugwerkende kracht in dit licht nader te motiveren. Indien dit niet mogelijk is adviseert zij af te zien van de terugwerkende kracht.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling nog het volgende op.

#### b. Tijdstip terugwerkende kracht

De toelichting maakt duidelijk dat het gekozen tijdstip voor de terugwerkende kracht van 20 juli 2017 de datum is waarop de betreffende wijzigingen ter consultatie op internet zijn gepubliceerd en waarop tevens bekend is gemaakt dat de maatregelen terugwerkende kracht tot en met die consultatiedatum zouden krijgen.<sup>17</sup> Daarmee is de terugwerkende kracht naar het oordeel van het kabinet voldoende kenbaar gemaakt, zo vervolgt de toelichting.

<sup>15</sup> Toelichting op artikel XIX, onderdeel b, van het voorstel.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2016/17, 25 087, nr. 138, p. 10 tot en met 12.

<sup>17</sup> Toelichting op artikel XIX, onderdeel b, van het voorstel.

*i. De Afdeling merkt op dat het doel van een internetconsultatie een andere is dan de aankondiging van een wetsvoorstel waarin een terugwerkende kracht zal worden opgenomen. Het doel van een internetconsultatie is niet de bekendmaking van terugwerkende kracht, maar het consulteren van partijen over de inhoud van het voorstel. Dat blijkt ook uit de website van internetconsultatie.nl.<sup>18</sup> De bedoeling van een internetconsultatie is dat kan worden gereageerd op wetgeving die in voorbereiding is, opdat de gegeven reacties bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving, of er zelfs toe zouden moeten leiden dat wordt afgezien van het voorstel.*

*Als door middel van terugwerkende kracht aankondigingseffecten van een fiscaal voor burgers en bedrijven belastende maatregel voorkomen zouden moeten worden, moet uit een oogpunt van rechtszekerheid een daarop gerichte aankondiging plaatsvinden, bijvoorbeeld door middel van een persbericht. De terugwerkende kracht staat daarbij voorop. Dat is bij een internetconsultatie niet het geval. Burgers en bedrijven hoeven in dat geval op de terugwerkende kracht van de voorgestelde maatregelen niet bedacht te zijn.*

*Van een algemene bekendmaking van terugwerkende kracht tot het tijdstip van de internetconsultatie (20 juli 2017) was bij onderhavig consultatievoorstel geen sprake. Er is geen daarop gericht persbericht uitgegeven. Verder valt op dat in het nieuwsbericht van aankondiging van het consultatievoorstel, noch in de beschrijving van de inhoud van het consultatievoorstel, noch in het document inzake het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), de terugwerkende kracht wordt gemeld. Ook in het algemeen deel van de concept memorie van toelichting is van een melding van een voorgenomen terugwerkende kracht geen sprake. Alleen in de laatste alinea van de artikelsgewijze toelichting wordt gewag gemaakt van terugwerkende kracht.*

*ii. Daarnaast merkt de Afdeling in het licht van de rechtszekerheid en kenbaarheid nog het volgende op.*

*Voorliggend voorstel is ten opzichte van de versie van de internetconsultatie (onder meer) op een drietal onderdelen uitgebreid.*

*Ten eerste is de reikwijdte van het begrip gelieerd lichaam/gelieerde natuurlijk persoon in voorliggend voorstel op verschillende onderdelen uitgebreid met toezichthouders, beheerders, vennoten en maten.<sup>19</sup> Ook verenigingen en andere rechtspersonen, maat- en vennootschappen, ondernemingen van publiekrechtelijke rechtspersonen alsmede doelvermogens, vallen nu onder de reikwijdte van het begrip lichaam.<sup>20</sup>*

*Ten tweede is het begrip aanmerkelijk belang uit de consultatieversie (aanwezigheid van ten minste 5% van het geplaatste kapitaal) uitgebreid met een gerechtigdheid van ten minste 5% van de stemmen.<sup>21</sup>*

*Ten derde valt het op dat thans een definitie is opgenomen van een verhaalsconstructie,<sup>22</sup> in verband ook met – eveneens nieuw – het bij ministeriële regeling kunnen stellen van regels over de omstandigheden*

<sup>18</sup> Zie [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

<sup>19</sup> Het voorgestelde artikel 33a, derde lid, onderdeel d, (nieuw), van de Invorderingswet 1990 (artikel XII, onderdeel C, van het voorstel).

<sup>20</sup> Het voorgestelde artikel 33a, derde lid, onderdeel e, (nieuw), van de Invorderingswet 1990 (via de daarin opgenomen verwijzing naar artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen) (artikel XII, onderdeel C, van het voorstel).

<sup>21</sup> Het voorgestelde artikel 33a, derde lid, onderdelen c en d, (nieuw), van de Invorderingswet 1990 (via de daarin opgenomen verwijzing naar artikel 4.6, onderdeel d, van de Wet inkomstenbelasting 2001) (artikel XII, onderdeel C, van het voorstel).

<sup>22</sup> Het voorgestelde artikel 33a, derde lid, onderdeel g, (nieuw), van de Invorderingswet 1990 (artikel XII, onderdeel C, van het voorstel).

*waaronder in ieder geval aannemelijk is dat sprake is van een verhaalsconstructie<sup>23</sup> (zie ook opmerking 3 hierna).*

*Naar het oordeel van de Afdeling zijn (in ieder geval) deze wijzigingen van wezenlijk belang als het gaat om het bereik van de terugwerkende kracht naar 20 juli 2017. De wijzigingen zien op de hoofdlijnen van het voorstel en breiden het bereik ervan behoorlijk uit. Zo de melding in de internetconsultatie dat er sprake zal zijn van een terugwerkende kracht naar genoemd tijdstip al moet worden gezien als een op het geven van rechtszekerheid gerichte aankondiging (hetgeen naar het oordeel van de Afdeling niet het geval is, zoals hiervoor onder i is aangegeven), dan geldt die rechtszekerheid in ieder geval niet voor deze uitbreiding.*

*Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat het tijdstip van ingang van de internetconsultatie vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en kenbaarheid, in elk geval in het kader van voorliggend wetsvoorstel, niet een geëigend tijdstip is om de terugwerkende kracht op aan te laten sluiten. Indien ervoor wordt gekozen om het tijdstip van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer als tijdstip voor de aanvang van de terugwerkende kracht te kiezen, adviseert de Afdeling ook voor dat geval de terugwerkende kracht van de belastende maatregelen algemeen bekend te maken.*

## *2. Terugwerkende kracht*

De Afdeling vraagt aandacht voor het borgen van de rechtszekerheid. De constatering van de Afdeling dat de in het wetsvoorstel opgenomen invorderingsmaatregelen op verschillende onderdelen afwijken van hetgeen in de internetconsultatie is gebracht, is juist. In het licht van de conclusie van de Afdeling heeft het kabinet besloten de terugwerkende kracht van de invorderingsmaatregelen te beperken tot en met het tijdstip van indiening van het voorstel bij de Tweede Kamer. Terugwerkende kracht blijft van belang. Er blijft namelijk een reëel risico bestaan op anticipatiegedrag op het moment dat het wetsvoorstel in de openbaarheid komt. Zo is een schenking in het zicht van overlijden immers per direct te creëren. Het kabinet acht het daarom noodzakelijk om terugwerkende kracht aan de voorgestelde aansprakelijkheidsbepalingen te verlenen tot en met het tijdstip van aanbidding van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer. Ook vraagt de Afdeling aandacht voor het borgen van de kenbaarheid. Het kabinet is met de Afdeling van mening dat een persbericht bij een belastende maatregel het geëigende instrument is. De terugwerkende kracht tot en met het tijdstip van indiening van het onderhavige voorstel bij de Tweede Kamer wordt door middel van een persbericht bekendgemaakt.

## *3. Reikwijdte aansprakelijkheid/niveau van regelgeving*

*De hiervoor onder (1) aangeduide hoofdelijke aansprakelijkheid van een begunstigde is slechts aan de orde indien de belastingschuldige én de begunstigde wisten of behoorden te weten dat benadeling van de ontvanger het gevolg zou zijn van het handelen van de belasting-schuldige.<sup>24</sup> Daarbij geldt een wettelijk vermoeden van wetenschap indien de ontvanger aannemelijk maakt dat zich bepaalde omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld de omstandigheid dat sprake is van een verhaals-*

<sup>23</sup> Het voorgestelde artikel 33a, zesde lid, (nieuw), van de Invorderingswet 1990 (artikel XII, onderdeel C, van het voorstel).

<sup>24</sup> Het voorgestelde artikel 33a, eerste lid, (nieuw), van de Invorderingswet 1990 (artikel XII, onderdeel C, van het voorstel).

constructie.<sup>25</sup> Bij ministeriële regeling worden vervolgens regels gesteld (zoals hiervoor onder opmerking 2 al is aangeduid) over de omstandigheden waaronder in ieder geval aannemelijk is dat sprake is van een verhaalsconstructie.<sup>26</sup> De toelichting maakt duidelijk dat het daarbij gaat om objectieve criteria die de ontvanger een extra mogelijkheid bieden om een verhaalsconstructie aannemelijk te maken.<sup>27</sup> Het voorkomt, zo vervolgt de toelichting, dat op de ontvanger een te zware bewijslast drukt.

De Afdeling maakt hier drie opmerkingen over.

#### a. Reikwijdte aansprakelijkheid

Volgens de uitvoeringstoets van de Belastingdienst «hebben de maatregelen naar verwachting geen impact voor de gemiddelde erfgenaam of begunstigde».<sup>28</sup> Het zou gaan om situaties waarin sprake is van «het werk van hooggespecialiseerde adviseurs die werken voor een beperkte klantenkring van vermogende particulieren».

De Afdeling merkt op dat zij begrip heeft voor het bestrijden van de beschreven kerstboomconstructies. De voorgestelde wettekst is ook toegeschreven op het bestrijden ervan. Het is de Afdeling echter niet duidelijk waar de verwachting op is gebaseerd dat de maatregelen geen impact zullen hebben voor de gemiddelde erfgenaam of begunstigde. Naar de letter van de voorgestelde wettekst<sup>29</sup> lijken immers ook begunstigten in een reguliere situatie van schenking (al dan niet na overlijden van de belastingschuldige en al dan niet jaren later) met aansprakelijkstelling (en eventueel met een omgekeerde bewijslast, afhankelijk ook van de bij ministeriële regeling in te vullen omstandigheden)<sup>30</sup> geconfronteerd te kunnen worden. Ook maakt bedoelde wettekst op zich geen onderscheid naar de hoogte van de benadeling van de ontvanger. Indien het oogmerk van de maatregelen is om kerstboomconstructies te bestrijden, zou sprake zijn van niet gewenste overkill indien de maatregelen ook gevolgen hebben voor een erfgenaam of begunstigde die zich niet bezighoudt met constructies.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

### 3. Reikwijdte aansprakelijkheid/niveau van regelgeving

#### a. Reikwijdte aansprakelijkheid

Het kabinet is van mening dat er geen sprake is van ongewenste overkill. De aansprakelijkheid van begunstigten wordt de facto beperkt tot situaties waarin sprake is van constructies met als doel belastingbetaling te ontlopen. Hoewel de Belastingdienst in de praktijk (internationale) kerstboomconstructies tegenkomt, kan het ook gaan om eenvoudige

<sup>25</sup> Het voorgestelde artikel 33a, tweede lid, (nieuw), van de Invorderingswet 1990 (artikel XII, onderdeel C, van het voorstel).

<sup>26</sup> Het voorgestelde artikel 33a, zesde lid, (nieuw), van de Invorderingswet 1990 (artikel XII, onderdeel C, van het voorstel).

<sup>27</sup> Toelichting op artikel XII, onderdeel C, onder «Verhaalsconstructie», laatste alinea.

<sup>28</sup> Bijlage bij de memorie van toelichting, Uitvoeringstoets «Vier invorderingsmaatregelen tegen verhaalsconstructies», onder «Interactie burgers/bedrijven».

<sup>29</sup> Het voorgestelde artikel 33a, eerste lid, (nieuw), van de Invorderingswet 1990 (artikel XII, onderdeel C, van het voorstel).

<sup>30</sup> Bijvoorbeeld indien de belastingschuldige in de periode ingaande vijf jaar vóór de betreffende belastingaanslag een vergrijpboete opgelegd heeft gekregen wegens het niet voldoen aan zijn fiscale verplichtingen (toelichting op artikel XII, onderdeel C, onder «Verhaalsconstructie», derde streepje).

constructies, bijvoorbeeld een schuldenaar die zijn vermogen aan zijn (klein)kinderen schenkt met als doel om belastingbetaling te ontlopen. Een begunstigde die zich niet bezighoudt met constructies zal echter niet snel succesvol aansprakelijk gesteld kunnen worden. Immers, alleen als er sprake is van gelieerde partijen en als er objectieve omstandigheden aanwezig zijn die een verhaalsconstructie doen vermoeden, dan verkeert de Belastingdienst in een gunstige bewijspositie. De toets aan objectieve omstandigheden beschermt derhalve burgers en bedrijven die te goeder trouw zijn. Dit is alleen anders als de schenking in het zicht van overlijden heeft plaatsgevonden. In dat geval is de voorgestelde wijziging van de in de Invorderingswet 1990 (IW 1990) opgenomen specifieke bepaling voor erfgenamen relevant.<sup>31</sup>

Erfgenamen kunnen aansprakelijk zijn zonder dat de Belastingdienst een oogmerk van benadeling aannemelijk hoeft te maken. Bij schenkingen vlak voor overlijden door iemand met een onbetaalde belastingsschuld, wordt het oogmerk van benadeling als het ware aanwezig geacht. In die gevallen is het kabinet van mening dat het belang van de inning van belastingsschuld zwaarder weegt dan het belang van de erfgenaam die de schenking in het zicht van overlijden heeft ontvangen. Daarbij is de aansprakelijkheid van erfgenamen voor belastingsschulden, genoemd in de IW 1990, een beperking van de ruimere aansprakelijkheid van erfgenamen in het civiele recht.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is dit onderdeel in de memorie van toelichting aangevuld met een uitgebreidere toelichting op de gevolgen voor burgers en bedrijven.

#### *b. Niveau van regelgeving*

*De Afdeling merkt op dat van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een Minister moet bovendien beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.<sup>32</sup>*

*Onder deze criteria voor delegatie valt naar het oordeel van de Afdeling niet het bij ministeriële regeling vaststellen van objectieve omstandigheden op grond waarvan sprake zal zijn van een wettelijk bewijsvermoeden (omkering van de bewijslast). Het vaststellen van dergelijke omstandigheden rechtvaardigt parlementaire betrokkenheid. Zo voor delegatie naar de ministeriële regeling het argument zou zijn dat omstandigheden met grote spoed moeten worden vastgesteld om snel te reageren op nieuwe constructies, geldt dat in ieder geval niet voor de in de toelichting al opgesomde omstandigheden. Die zijn immers al bekend.*

*De Afdeling adviseert de in de toelichting opgesomde omstandigheden waarin sprake is van omkering van de bewijslast, vast te leggen in de Invorderingswet 1990 zelf. Voor (mogelijk) in de toekomst snel in te voeren andere omstandigheden adviseert zij te voorzien in een tijdelijke delegatiemogelijkheid, met goedkeuring bij wet achteraf.<sup>33</sup>*

<sup>31</sup> Artikel 48 IW 1990.

<sup>32</sup> Zie ook aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>33</sup> Zie ook aanwijzing 2.39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

*b. Niveau van regelgeving*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is het wetsvoorstel aangepast. De voorgestelde procedure wijkt enigszins af van het voorstel van de Afdeling, maar komt wel inhoudelijk tegemoet aan het doel dat de Afdeling met het voorstel wenst te bereiken, namelijk parlementaire betrokkenheid. Daartegenover staat het belang van de mogelijkheid om snel te kunnen reageren op nieuwe verhaalsconstructies. Om aan beide belangen tegemoet te komen, wordt voorzien in een voorwaardelijke delegatiebepaling. Dit betekent dat de vaststelling of een wijziging van de algemene maatregel van bestuur voor haar inwerkingtreding moet worden voorgelegd aan het parlement. Het parlement of een gedeelte daarvan kan vervolgens binnen een bepaalde termijn vaststelling van de betrokken regeling bij wet eisen. Enerzijds behoudt het kabinet hiermee de mogelijkheid om met spoed te reageren op nieuwe vormen van verhaalsconstructies en de flexibiliteit om dat zo nodig met enige regelmaat te kunnen doen. Anderzijds krijgen de Eerste en Tweede Kamer hiermee betrokkenheid bij de wijzigingen. Het kabinet meent hiermee aan de kern van het advies van de Afdeling tegemoetgekomen te zijn.

*c. Aantal omstandigheden*

*Volgens de toelichting is in ieder geval aannemelijk dat sprake is van een verhaalsconstructie (omkering van de bewijslast) «indien zich twee of meer van de [in de ministeriële regeling op te sommen feitelijke] omstandigheden voordoen».<sup>34</sup> De Afdeling merkt op dat de delegatiebepaling dit niet tot uitdrukking brengt.*

*De Afdeling adviseert de tekst van het voorstel en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.*

*c. Aantal omstandigheden*

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn het voorstel van wet en de toelichting aangepast. Daarnaast is in de opsomming van objectieve omstandigheden onder het kopje «verhaalsconstructie» in het artikelsgewijze deel van de toelichting een wijziging aangebracht in het tweede gedachtestreepje. De oorspronkelijke tekst was daar onduidelijk en niet helemaal conform de bedoeling van het kabinet. Ten slotte zijn enkele redactionele verbeteringen aangebracht.

*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,  
M. Snel

---

<sup>34</sup> Toelichting op artikel XII, onderdeel C, onder «Verhaalsconstructie», vóór de opsomming.