

# Duidelijkheid van fiscale wetgeving

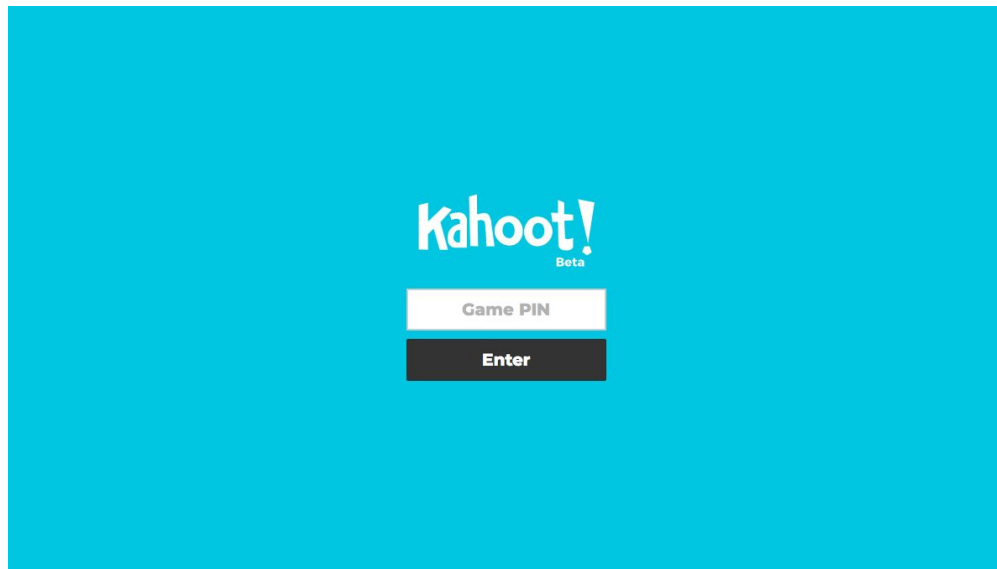
Roberto van den Heuvel



Universiteit Leiden

# Let's play a game

- 1) Ga naar [www.kahoot.com](http://www.kahoot.com).
- 2) Klik aan 'Enter game PIN!'.



- 3) Tik code in zoals weergegeven op scherm presentatie.
- 4) Kies een nickname.

# Funcies van wetgeving

- Oorspronkelijk: **waarborgfunctie**
  - ✓ vastleggen rechten en verplichtingen
  - ✓ o.m. in relatie tot de overheid
  - ✓ doel: zekerheid omtrent rechtspositie
  
- Vanaf tweede helft 20<sup>e</sup> eeuw: **sturende functie**
  - ✓ ontwikkeling verzorgingsstaat
  - ✓ (fiscaal) beleidsinstrument
  
- Sturende functie heeft geleid tot regelverdichting, evenals:
  - ✓ berekenend handelen burgers
  - ✓ implementatie EU-regelgeving
  - ✓ snel veranderende maatschappij



Klagen over (fiscale) wetgeving is van allen tijden:

*‘Over weinig aspecten van de huidige belastingwetgeving in Nederland bestaat zo algemene eenstemmigheid als over het feit dat zij zeer ingewikkeld is.’ (Antal, 1947)*

# Paradoxale situatie

- Wetgeving behoort rechtszekerheid te bieden; echter het voortdurend moeten wijzigen in verband met maatschappelijke veranderingen brengt de bestendigheid en de duidelijkheid in gevaar!
- Kan wetgeving nog wel de waarborgfunctie vervullen?
- Zo nee, mag wetgeving dan nog wel een prominente rol binnen ons staatsbestel hebben?
- Wat zijn de alternatieven?

*staatsrechtelijke discussies...*

# Visie van de overheid (1991)

*‘Het voorgaande neemt niet weg, dat in veel situaties wetgeving noodzakelijk, zelfs onvermijdelijk, is. **Wetten vormen de ruggegraat van onze rechtsstaat.** Ze zijn noodzakelijk voor het waarborgen van essentiële, kwetsbare belangen en onmisbaar bij de effectuering van een belangrijk deel van het overheidsbeleid.’*

*‘Uiterst belangrijk is het tenslotte, dat wetten eenvoudig, duidelijk en toegankelijk zijn. Degenen die met de regels worden geconfronteerd, de burgers, en degenen die de regels moeten toepassen, bestuur en rechter, moeten **duidelijk voor ogen hebben** wat de wetgever wil en bedoelt en wat zij zelf mogen of moeten doen of nalaten.’*

**Ergo: duidelijke wetten ten behoeve van de rechtszekerheid.**

# Duidelijke wetten is meer dan duidelijke taal...

- Eisen betreffende taal, structuur, opbouw en vormgeving
  - ✓ Aanwijzingen voor de regelgeving
- Taal is evenwel een gebrekkig communicatiemiddel...



# Biedt duidelijke taal inzicht in werking?

- Artikel 10, eerste lid, Wet op de loonbelasting 1964:

*‘1. Loon is al hetgeen uit een dienstbetrekking of een vroegere dienstbetrekking wordt genoten, daaronder mede begrepen hetgeen wordt vergoed of verstrekt in het kader van de dienstbetrekking.’*

- Alle vergoedingen dus loon?
- Nog te vaak verkeren belastingplichtigen in het ongewisse over het bereik van een fiscale regeling, evenals de wijze van het toepassen van een fiscale regeling (bijvoorbeeld in de aangifte).



# Streven naar duidelijke wetgeving

- Wat dient de wetgever voortaan anders te doen?
- Op welke wijze ga je toetsen of dit daadwerkelijk effect sorteert?
- Zijn er nog andere issues die impact hebben op de duidelijkheid van fiscale wetgeving?
- **Eerste stap:** *welke eisen stel je op het punt van duidelijkheid aan wetgeving in het algemeen en fiscale wetgeving in het bijzonder?*
- Promotieonderzoek gericht op het vinden van deze eisen.
  - ✓ vanuit het rechtszekerheidsbeginsel

# Geraadpleegde bronnen

- Literatuur
- Jurisprudentie:
  - ✓ nationaal
  - ✓ EHRM
  - ✓ HvJ EU
- Wetgevingsadviezen Raad van State
- Wetscommentaren NOB
- Rapporten EU-instellingen
- Rapporten OESO
- Verkenning invulling eis van duidelijkheid in het Verenigd Koninkrijk, België en Duitsland

# 1) Eisen formulering normstellingen

- Normstellingen worden nauwkeurig geformuleerd.
  - ✓ kring van belastingsubjecten, elementen van belastbaar feit en basis van tarief zodanig geformuleerd dat belastingplichtigen inzicht verkrijgen in opbouw verschuldigde belastingen
  - ✓ geen ruim geformuleerde criteria opnemen
  - ✓ wettelijke begrippen nauwkeurig formuleren
  
- Gevaar van gedetailleerdheid!!!
  
- Op welke wijze te kiezen voor:
  - ✓ ruime normstellingen?
  - ✓ gedetailleerde normstellingen?
  - ✓ open normstellingen?

## 2) Eisen opbouw wettelijk stelsel

- Een wettelijk stelsel kan belastingplichtigen – bijvoorbeeld aan de hand van deductie – eveneens inzicht bieden in werking regelingen en duidelijkheid geven omtrent fiscale rechtsgevolgen.
  - ✓ afzonderlijke regelingen moeten op elkaar zijn afgestemd; geen sprake van tegenstrijdigheden
  - ✓ uniformering fiscale begrippen en heffingstechnieken
  - ✓ logische volgorde hoofdstukken
  - ✓ geleedheid normstelling?
  - ✓ op periodieke basis technische onvolkomenheden herstellen
  - ✓ een herziening van het belastingstelsel???

### 3) Eisen hoedanigheid normadressaten

- Fiscale regeling dient aan te sluiten bij de achtergrond van de groep belastingplichtigen.
  - ✓ leeftijd
  - ✓ sociale klasse
  - ✓ opleidingsniveau
  - ✓ juridische ervaring
  
- Verstaanbare taal en bekend veronderstelde – wettelijke – begrippen.
  
- Onderzoeksplicht belastingplichtigen.

# 4) Eisen toelichting wettelijke regeling

## □ Memorie van Toelichting

- ✓ verduidelijken toepassing en uitwerking van regeling aan de hand van (cijfer)voorbeelden, schemateksten en/of beslissingstabellen

## □ Uitbrengen wetsinterpreterende besluiten door de staatssecretaris.

- ✓ bezwaren

## □ Website Belastingdienst.

- ✓ ontlenen vertrouwen

# Hoe te handhaven?



Raad  
van State



# Hoe te handhaven?

- Raad van State hanteert toetsingskader bij uitbrengen wetgevingsadviezen.
  - ✓ beleidsmatige toets
  - ✓ juridische toets
  - ✓ wetstechnische toets
  
- Hoge Raad koppelt sinds aantal jaren onvolkomenheden in wetgeving terug richting wetgever.
  
- Zal het helpen?



# Ter illustratie HR 11 juli 2014, 13/02731

- Belanghebbende stelt dat art. 2, lid 2, Wet BRV (verkrijging economische eigendom) niet verenigbaar is met art. 1 Eerste Protocol EVRM (bescherming eigendomsrecht).
- Uit jurisprudentie EHRM volgt nl. onder meer de **eis dat belastingwetgeving voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar moet zijn**. Alleen dan is een belastingplichtige in staat om de fiscale rechtsgevolgen van zijn handelingen te overzien.
- Volgens belanghebbende voldeed de in art. 2, lid 2, Wet BRV opgenomen term ‘economische eigendom’ niet aan deze eis.
- HR: op belastingplichtige rust een onderzoeksplicht

# Recente uitspraak

- Hof Arnhem-Leeuwarden 28 mei 2019, 18/00253
- Belastingplichtige stelt dat de giftenaftrekregeling (IB) het rechtszekerheidsbeginsel schendt, omdat de regeling niet zou voldoen aan de eis dat regels voldoende duidelijk moeten zijn.

*‘4.6. Indien enige wettelijke bepaling voor de rechtzoekende onvoldoende duidelijk is, kan de rechter door uitleg van die bepaling de gewenste duidelijkheid verschaffen. Na die uitleg is er geen plaats meer om de betreffende bepaling ten behoeve van de rechtszekerheid buiten toepassing te laten.’*

