Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

35 557 Wijziging van enkele wetten op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de introductie van bepalingen ter invoering van de tijdelijke mogelijkheid voor de rechter om de behandeling van faillissementsverzoeken aan te houden en andere verhaalsacties te schorsen en een schuldenaar een tijdelijk betalingsuitstel te verlenen in verband met de uitbraak van COVID-19 (Tijdelijke wet COVID-19 SZW en JenV)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 juli 2020 en het nader rapport d.d. 3 september 2020, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 juli 2020, no.2020001355, 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 8 juli 2020, nr. W12.20.0218/III, bied ik U hierbij, mede namens mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, aan.

Het advies is integraal opgenomen in dit nader rapport en cursief gedrukt. Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Dit nader rapport is mede namens de Minister voor Rechtsbescherming opgesteld.

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 2020, no. 2020001355, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende de wijziging van enkele wetten

[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.

kst-35557-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de introductie van bepalingen ter invoering van de tijdelijke mogelijkheid voor de rechter om de behandeling van faillissementsverzoeken aan te houden en andere verhaalsacties te schorsen en een schuldenaar een tijdelijk betalingsuitstel te verlenen in verband met de uitbraak van COVID-19 (Tijdelijke wet COVID-19 SZW en JenV), met memorie van toelichting.

De Tijdelijke Wet COVID-19 SZW en JenV (hierna: het wetsvoorstel) strekt ertoe enkele wijzigingen aan te brengen in de Participatiewet en in de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid. Daarnaast omvat de Tijdelijke wet een Tijdelijke voorziening Betalingsuitstel, waarmee de rechter de mogelijkheid krijgt om de behandeling van faillissementsverzoeken voor een termijn van twee maanden aan te houden en andere verhaalsacties te schorsen zodat een schuldenaar een tijdelijk betalingsuitstel kan worden verleend.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de uitzonderingspositie van de Rijksbelastingdienst (hierna: Belastingdienst) bij de Tijdelijke voorziening Betalingsuitstel. Zij adviseert de gemaakte uitzondering voor de Belastingdienst dragend te motiveren en, indien dat niet mogelijk is, deze uitzonderingsmogelijkheid te schrappen.

De Tijdelijke voorziening Betalingsuitstel COVID-19 (hierna: tijdelijke voorziening) biedt de rechter op verzoek van de schuldenaar die een onderneming drijft de mogelijkheid om de behandeling van faillissementsaanvragen voor een termijn van twee maanden aan te houden en andere verhaalsacties te schorsen. Op die manier kan een schuldenaar betalingsuitstel worden verleend. De rechter honoreert het verzoek van de schuldenaar als:

- *hij zijn betalingsverplichtingen tijdelijk niet kan voldoen vanwege een gebrek aan liquide middelen;*
- *deze liquiditeitsnood hoofdzakelijk of uitsluitend is ontstaan doordat hij vanwege de uitbraak van het coronavirus of de beperkende maatregelen die de overheid in verband daarmee sinds 16 maart 2020 heeft afgekondigd, zijn bedrijfsvoering niet (volledig) heeft kunnen voortzetten;*
- *er voor de uitbraak van het coronavirus of de afkondiging van de beperkende maatregelen geen sprake was van financiële problemen;*
- *zijn bedrijf verdiencapaciteit en toekomstperspectief heeft, en*
- *de schuldeiser die het faillissementsverzoek heeft ingediend of een verhaalsactie heeft ingesteld, met de aanhouding of schorsing niet wezenlijk en onredelijk in zijn belangen wordt geschaad.[2]*

De tijdelijke voorziening is niet van toepassing op de Belastingdienst.[3] De toelichting motiveert deze uitzonderingspositie met het argument dat de Belastingdienst al een eigen pakket aan maatregelen heeft geïntroduceerd op basis waarvan ondernemingen uitstel van betaling krijgen voor het voldoen van belastingen. Volgens de toelichting is de omvang, duur en samenstelling van dit pakket nauw afgestemd op alle andere kabinetsinitiatieven om de economische crisis te bestrijden. Om de uitvoerbaarheid van dit pakket door de Belastingdienst niet in gevaar te brengen, is ervoor gekozen de Belastingdienst uit te zonderen van de toepassing van de tijdelijke betalingsuitstelregeling, aldus de toelichting.[4]

---

[2] Zie artikel 2.2, tweede en derde lid Tijdelijke voorziening Betalingsuitstel COVID-19.
[3] Zie artikel 2.1 tweede lid van de Tijdelijke voorziening Betalingsuitstel COVID-19.
[4] Memorie van toelichting, artikelsgewijs, hoofdstuk 2, bij artikel 1.

De Afdeling onderkent het belang van de inspanningen van de Belastingdienst om ondernemingen, werkgevers en zzp'ers in verband met de moeilijke economische omstandigheden vanwege de coronacrisis te helpen door hen mogelijkheden te bieden om betalingsuitstel te verkrijgen. Tegelijkertijd betrachten ook andere partijen in de hoedanigheid van schuldeiser in deze periode clementie met schuldenaren. Het gaat daarbij ook om zogeheten «grote» schuldeisers zoals banken. Ook zij hebben maatregelen genomen die schuldenaren mogelijkheden voor betalingsuitstel bieden en waarmee aanzienlijke kosten gemoeid zijn.[5]

Gelet hierop rijst de vraag waarom de positie van de Belastingdienst op zodanige wijze verschilt van die van andere schuldeisers dat deze niet onder de werking van de tijdelijke voorziening zou moeten vallen. Ook in de consultatie hebben verschillende partijen hierop gewezen.[6] *Het overtuigt niet dat de uitvoerbaarheid van de steunmaatregelen in gevaar zou komen als de Belastingdienst bij een faillissementsverzoek of andere verhaalsmaatregel geconfronteerd wordt met een rechterlijke beslissing tot aanhouding of schorsing.*

De Afdeling wijst er daarbij op dat de voorgestelde regeling uitstel van betaling mogelijk maakt voor een periode van in beginsel twee maanden. Het doel is niet de schuldenaar van gemaakte schulden te bevrijden. Bovendien bevat de regeling zelf een inhoudelijke belangenafweging door de rechter waarbij deze de belangen van de schuldeiser meeweegt. Het verzoek van de schuldenaar wordt slechts gehonoreerd als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Daar komt nog bij dat de Belastingdienst al een bijzondere en bevoorrechte positie als schuldeiser heeft en deze positie niet verliest als hij onder het bereik van tijdelijke voorziening wordt gebracht. Daarnaast is de voorgestelde regeling zelf van tijdelijke aard en komt deze in beginsel per 1 december 2020 te vervallen.

De Afdeling adviseert de gemaakte uitzondering voor de Belastingdienst dragend te motiveren en, indien dat niet mogelijk is, deze uitzonderingsmogelijkheid te schrappen. Indien de regering de uitzonderingspositie van de Belastingdienst niettemin wenst te behouden, acht de Afdeling het van belang dat in de toelichting wordt ingegaan op de wijze waarop de Belastingdienst gedurende de looptijd van de tijdelijke voorziening met faillissementsverzoeken zal omgaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om de gemaakte uitzondering voor de Belastingdienst dragend te motiveren, dan wel te schrappen, is de motivering van de uitzonderingspositie van de Belastingdienst in de memorie van toelichting aangepast met behoud van de regeling. Ik licht dit toe.

---

[5] Zie toelichting, p. 8, 9.

[6] Zie: Raad voor de Rechtspraak Advies voorontwerp voor een Tijdelijke betalingsuitstelwet 2020 d.d. 18 juni 2020, VNO/NCW en MKB Nederland d.d. 11 juni 2020, Leasing Nederland – NVL inzake de consultatie Tijdelijke Betalingsuitstelwet 2020 d.d. 10 juni 2020, Ook de Nederlandse Vereniging van Banken maakt over deze voorgestelde bepaling een kritische opmerking, zie Consultatie tijdelijke Betalingsuitstelwet.

De positie van de Belastingdienst verschilt wezenlijk van die van andere schuldeisers. De heffing en inning van belastingen is een kerntaak van de overheid die wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. Hierop is specifieke belastingwetgeving van toepassing. Uit deze wetgeving volgt in de eerste plaats dat het de Belastingdienst niet vrij staat om zijn eigen «clientèle» uit te zoeken. Belastingvorderingen vloeien voort uit de belastingwetgeving en zijn gerelateerd aan bijvoorbeeld het inkomen of het vermogen van de belastingplichtige of de omzet die hij als ondernemer heeft gerealiseerd. Daarnaast is van belang dat een belastingvordering volgt op een belastingaanslag. Belastingplichtigen kunnen op basis van een specifiek stelsel van rechtsbescherming tegen elke belastingaanslag bezwaar maken bij de Belastingdienst en eventueel ook nog beroep, hoger beroep en cassatie instellen bij de fiscale kamer van de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad. Als een belastingplichtige de aanslag betwist, leidt dit tot een uitstel van betaling tot een beloop van het betwiste bedrag. Verder geldt dat het de Belastingdienst – anders dan andere schuldeisers – ook niet vrij staat om al dan niet clementie te verlenen aan een schuldenaar als deze in liquiditeitsnood komt. In de specifieke belastingwetgeving is namelijk eveneens het fiscaal-juridische kader vastgelegd waarbinnen de Belastingdienst zijn taken dient uit te voeren. Ook zijn hierin regels opgenomen omtrent uitstel van betaling en sanering van belastingschulden waarop belastingplichtigen een beroep kunnen doen. Als een belastingschuld niet wordt voldaan, heeft de Belastingdienst een fiscaal voorrecht bij het verhaal van de belastingvordering op het vermogen van de belastingplichtige. Dit fiscale voorrecht is een voorbeeld van hoe de wetgever nu al rekening houdt met het feit dat de Belastingdienst niet dezelfde positie heeft als andere schuldeisers.

Sinds de uitbraak van het COVID-19-virus geldt in aanvulling op het voorgaande ook nog een uitgebreid pakket aan belastingmaatregelen om ondernemers te helpen.[7] Op basis van dit pakket kunnen ondernemers onder meer ruimhartig uitstel van betaling krijgen voor het voldoen van belastingschulden. De tijdelijke voorziening en dit specifieke pakket aan belastingmaatregelen hebben eenzelfde strekking en doel; d.w.z. ondernemingen met tijdelijke liquiditeitsproblemen als gevolg van de uitbraak van het COVID-19-virus behoeden voor vermijdbare discontinuïteit door een executiemaatregel van een schuldeiser.

Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is bezien of het nodig was om de Belastingdienst onder de tijdelijke voorziening te laten vallen. Daarbij is geconcludeerd dat dit niet het geval was omdat de reguliere belastingwetgeving en het specifieke pakket aan belastingmaatregelen ondernemers al voldoende lucht bieden in de nakoming van hun belastingverplichtingen. Ook is geconstateerd dat als de Belastingdienst onder de tijdelijke voorziening zou worden gebracht, het risico van (onverwachte) uitvoeringsproblemen – met een eventuele doorwerking naar de andere fiscale maatregelen – niet kon worden uitgesloten. Mede gelet op het feit dat de totstandkoming en de uitvoering van deze fiscale maatregelen het uiterste hebben gevraagd en nog steeds vragen van de capaciteit van de Belastingdienst is dit onwenselijk. Daarom is gekozen voor uitzondering van de Belastingdienst.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de einddatum van het buiten toepassing laten van de kostendelersnorm in de Participatiewet voor de toepassing van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) te wijzigen van 1 oktober 2020 in 1 juli 2021 (zie hoofdstuk I, artikel 1.1 van het wetsvoorstel). In verband hiermee is ook de memorie van toelichting aangevuld. Het buiten toepassing laten van de kostende-

[7] https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/home/content/coronavirus.

lersnorm geldt zolang op grond van de Tozo bijstand voor levensonderhoud kan worden aangevraagd. De Tozo zal worden verlengd tot 1 juli 2021; dit is reeds aan de Tweede Kamer bekendgemaakt in het kader van de economische steunmaatregelen in verband met de coronacrisis.

In aanvulling op het voorgaande, is van de gelegenheid gebruik gemaakt om nog enkele andere redactionele wijzigingen en verduidelijkingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
B. van 't Wout