



vereniging voor
Belastingwetenschap



Kwaliteit van fiscale wetgeving
en de Raad van State

16 maart 2023

Sigrid Hemels



Afdeling advisering in het kort

- Laatste, onafhankelijk adviseur van regering, Eerste en Tweede Kamer
- Vice-president, 14 plus 3 (aangewezen door Aruba, Curaçao en Sint Maarten) staatsraden, ondersteund door Directie Advisering (ongeveer 40 wetgevingsadviseurs en administratie)
- Regering wettelijk verplicht advies te vragen over alle wetsvoorstellen, verdragen en algemene maatregelen van bestuur, ook advisering over Miljoenennota, onteigeningsbesluiten en initiatiefwetsvoorstellen, onafhankelijk begrotingstoezicht naleving Europese begrotingsregels, toetsing of met Klimaatplan, nota en voortgangsrapportage wordt voldaan aan klimaatdoelstellingen Klimaatwet.
- Rapporteurs (staatsraden) bereiden advies voor met wetgevingsadviseurs
- Besproken in één van de vier secties
- Elke woensdagmiddag stelt de Afdeling advisering de adviezen vast
- Sinds 1 mei 2022 (woo) worden de vastgestelde adviezen elke maandagochtend gepubliceerd





Dicta

- Vier vaste formuleringen voor het eindoordeel:
 - A. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen. (Conform: geen inhoudelijk advies, ligt wel inhoudelijke afweging aan ten grondslag, vgl 81 RO)
 - B. 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.
 - C. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.
 - D. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.
- C en D 'zware' dicta: bespreekt het kabinet opnieuw in de ministerraad.
- Bij majeure wijziging: opnieuw voor advies naar Raad van State.

Beoordelingskader, oktober 2022 herzien

<https://www.raadvanstate.nl/advisering/beoordelingskader/>



- Uitgangspunt: wet- en regelgeving legitimerend, ordenend en normerend karakter
- Niet alleen juridische kwaliteit, maar ook kwaliteit van onderliggende beleidsvorming en uitvoering van belang om te bepalen of wet- en regelgeving een geschikt instrument is om een probleem op te lossen of een wens te realiseren.
- Maatschappelijke en politieke context relevant, maar politieke keuze als gegeven aangenomen en geen onderdeel van beoordeling.
- Vast beoordelingskader als leidraad: beleidsanalyse, constitutionele en juridische analyse, uitvoeringsanalyse en analyse van de gevolgen voor de rechtspraak
- Niet altijd alle perspectieven in een advies, keuze kan worden gemaakt nadruk te leggen op één of enkele aspecten.
- Nadat verschillende elementen van het beoordelingskader zijn afgewogen, oordeel over beantwoording kernvraag: de mate waarin een voorstel een geschikt instrument is om de geconstateerde problemen op te lossen en evenredig en uitvoerbaar is

Implementatiewetgeving Europese richtlijnen


- Fiscale wetgeving op Europees niveau zeer politiek.
- Inmiddels ook (BEPS, Pillars) op OESO/ Inclusive Framework (IF) niveau.
- Snelle processen.
- Wetgever moet het er maar mee doen.
- Weinig ruimte voor parlement als medewetgever
 - Belangrijk dat toelichting op wetsvoorstel duidelijk maakt waar nationale keuzes gemaakt zijn: daar ruimte voor het parlement.

Voorbeeld: Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage

- Artikel 2 (Definities) ten 19e Verordening (EU) 2022/1854 van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen:
- “solidariteitsbijdrage”: een tijdelijke maatregel die tot doel heeft het surplus aan winsten van Unie-ondernemingen en vaste inrichtingen met activiteiten in de sectoren ruwe aardolie, aardgas, kolen en raffinage **aan te pakken** teneinde de uitzonderlijke prijsontwikkelingen op de energiemarkten voor lidstaten, consumenten en bedrijven te verzachten;
- Nergens in de verordening komt de term ‘belasting’ of ‘belastingheffing’ voor
- Vermoedelijke reden voor dit vage taalgebruik: Verordening gebaseerd op art. 122, lid 1 VWEU:
- Onverminderd de overige procedures waarin de Verdragen voorzien, kan de Raad op voorstel van de Commissie in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen.
- Gekwalificeerde meerderheid itt unanimiteit die vereist is voor belastingharmonisatie (art. 115 VWEU).
- Polen en Slowakije hebben tegen gestemd....

28 dec '22 18:22

ExxonMobil klaagt EU aan om belasten miljardenwinst

 Van onze redacteur

Olieproducent ExxonMobil is een rechtszaak gestart tegen de solidariteitsheffing die de Europese Unie (EU) het concern oplegt. Dankzij de hoge energieprijzen maakten oliebedrijven het afgelopen jaar miljardenwinsten. De EU wil deze afromen om de hoge rekeningen van burgers te drukken.

De multinational heeft de rechtszaak woensdag ingediend bij het Gerecht, onderdeel van het Hof van Justitie van de EU. Het deed dat via de Duitse en Nederlandse vestigingen van het energiebedrijf, aldus Exxon tegen de Britse krant Financial Times.

Exxon is van mening dat Brussel zijn bevoegdheid heeft misbruikt. Normaal gesproken mogen alleen lidstaten beslissen tot een extra heffing, maar de Commissie heeft gebruik gemaakt van een noodwet om de energiecrisis te verzachten. Volgens de Amerikaanse oliemaatschappij is de noodwet alleen bedoeld om een tekort aan energie op te vangen en niet om hoge prijzen te drukken, aldus het concern tegen de FT.

Afwijking in terminologie: complexiteit verhogend

- NL wetgever: art. 1.1 Wet tijdelijke solidariteitsbijdrage: ‘onder de naam solidariteitsbijdrage wordt een **belasting** geheven van een bijdrageplichtige’.
- Solidariteitsbijdrage ipv solidariteitsbelasting
- Bijdrageplichtige ipv belastingplichtige
- Bijdragejaar ipv belastingjaar/tijdvak
- Bijdragegrondslag ipv belastinggrondslag
- Voor de AWR/Invorderingswet bij heffing van solidariteitsbijdrage voor ‘belastingplichtige’ lezen ‘bijdrageplichtige’
- Snelheid maakt ook dat niet alle gebruikte termen duidelijk zijn uitgekristalliseerd.

Waar Richtlijnen ruimte bieden voor rechtsbescherming, neemt Nederland die niet altijd: boetes DAC/Pijler 2

- Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen (DAC) laat rechtsbescherming en hoogte boete aan lidstaten over.
- Idem dito Pijler 2 Richtlijn.
- Nederland kiest in vergelijking met andere landen voor hoge boetes (DAC: CbC rapportage, DAC6 intermediairs notificatie, DAC7 platformexploitantennotificatie): 2020 ([DAC6 Country Survey \(inrev.org\)](https://www.inrev.org/)): NL € 870.000, alleen Polen meer (€ 5,8 mln), twee na hoogste Luxemburg € 250.000, maar 5 lidstaten € 100.000 of meer, anderen (veel) minder: mediaan € 25.000 (Duitsland), Ierland € 500.
- Deze boete van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie bedoeld in art. 23, lid 4, Wetboek van strafrecht, ook in art. 12.3, lid 1 conceptwetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 (schending verplichting correct, volledig en tijdig indienen bijheffing-informatieaangifte).
- DAC8 voorstel: minimumboetes, voor DAC6, 7 en 8 € 50.000 bij omzet onder 6 miljoen en € 150.000 bij hogere omzet.
- Art. 25bis DAC: 'De sancties zijn doeltreffend, **evenredig** en afschrikkend.'
- Grote onzekerheid over uitleg begrippen richtlijnen maakt opleggen hoge boetes minder voor de hand liggend op dit moment.

Dank voor jullie aandacht!

