

Vergaderjaar 2018–2019

31 066

Belastingdienst

Nr. 450

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2018

In mijn brief van 23 oktober 2018 (Kamerstuk 31 066, nr. 436) heb ik uw Kamer geïnformeerd over bezwaarschriften aangaande de btw-correctie voor het privégebruik van een zakelijke auto (PGA). In reactie hierop heeft de vaste commissie voor Financiën mij gevraagd om te reflecteren op het proces rond deze bezwaarschriften en de Kamer daarover te informeren. Aan dit verzoek voldoe ik graag. In deze brief schets ik eerst de aanleiding en behandeling van de bezwaren. Daarna reflecteer ik hierop.

Aanleiding en behandeling massaal bezwaar btw-correctie PGA

Een uitspraak van rechtbank Haarlem van 1 juni 2011, die in het uiterste geval tot gevolg had kunnen hebben dat er niet langer btw geheven kon worden over het PGA, was aanleiding om de regelgeving inzake btw bij PGA te wijzigen per 1 juli 2011¹. Deze wijziging heeft geleid tot een grote stroom van bezwaarschriften waarin een aantal rechtsvragen aan de orde was. In vier proefprocedures is voor de rechter over deze rechtsvragen geprocedeerd. De overige bezwaarschriften zijn aangehouden in afwachting van de uitkomst van de proefprocedures.

In verband met de grote hoeveelheid bezwaren is in 2011 in overleg met de koepelorganisaties en grote advieskantoren een vereenvoudigde wijze van indiening van het bezwaar overeengekomen. Gemachtigden werden in de gelegenheid gesteld om, door middel van één brief met een lijst van de door hen vertegenwoordigde belastingplichtigen, collectief bezwaar aan te tekenen. De verwachting was dat deze bezwaarstroom zich jaarlijks zou herhalen tot het moment dat de Hoge Raad uitspraak zou doen in de toen lopende proefprocedures.

Begin 2017 hadden ruim 478.000 ondernemers bezwaar gemaakt en waren er meer dan 2 miljoen bezwaarschriften tegen de btw-correctie voor PGA ingediend. Met een individuele afdoening van deze bezwaar-

¹ Brief aan de Tweede Kamer van 17 juni 2011, Kamerstuk 32 800, nr. 3

schriften zou een zeer groot tijdsbeslag zijn gemoeid. Daarom heeft mijn voorganger op 29 maart 2017 de bezwaarschriften aangewezen als massaal bezwaar als bedoeld in artikel 25c van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Daardoor konden de bezwaarschriften efficiënt worden afgehandeld nadat de Hoge Raad arrest zou wijzen. Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer hierover geïnformeerd in zijn brief van 29 maart 2017².

Op 21 april 2017 heeft de Hoge Raad arrest gewezen in de vier proefprocedures³. De Hoge Raad laat de huidige regeling inzake de btw-correctie voor PGA grotendeels in stand. Alleen wat betreft het aantonen van het daadwerkelijke privégebruik heeft de Hoge Raad nadere regels gegeven. De Hoge Raad oordeelde dat als de administratie van een ondernemer geen gegevens bevat waaruit is af te leiden in hoeverre een zakelijke auto voor privédoeleinden is gebruikt, de omvang van het privégebruik niet uitsluitend via een kilometeradministratie hoeft te worden vastgesteld. Het werkelijke privégebruik kan ook in redelijkheid worden bepaald met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. Vervolgens kan worden vastgesteld welk bedrag aan uitgaven is toe te rekenen aan dit werkelijke privégebruik. Als blijkt dat de berekende btw over deze uitgaven minder bedraagt dan de btw die volgens de forfaitaire regeling is voldaan, heeft de ondernemer recht op teruggaaf van die (alsdan) teveel betaalde btw.

De inspecteur heeft op 1 juni 2017 een collectieve uitspraak gedaan op de ingediende bezwaarschriften. In de collectieve uitspraak werden de bezwaren ongegrond verklaard met uitzondering van de bezwaren inzake de lagere, werkelijke omvang van het privégebruik auto. Op dit punt werden de bezwaren gegrond verklaard, maar door de wijze van indiening beschikte de inspecteur over onvoldoende gegevens om een teruggaafbeslissing te nemen. De inspecteur heeft belastingplichtigen vervolgens de gebruikelijke termijn (6 weken) gegeven voor de nadere motivering van het bezwaarschrift. De inspecteur diende, overeenkomstig de van toepassing zijnde bepalingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, binnen 6 maanden na de collectieve uitspraak (dus voor 1 december 2017) de eventuele teruggaaf te verlenen.

In mijn brieven van 7 september 2018⁴ en 23 oktober 2018⁵ heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd dat 1847 ondernemers een (nadere) motivering van hun bezwaarschrift(en) hebben ingediend en dat alle bezwaarschriften die zien op de belastingtijdvakken van de tweede helft 2011 tot en met 2016 voor 1 december 2017 zijn afgedaan.

Reflectie op massaal bezwaar btw-correctie PGA

Terugkijkend op het massale bezwaar btw-correctie PGA constateer ik dat er punten zijn waaruit valt te leren, maar dat er ook veel goed is gegaan. Hieronder ga ik eerst in op de leerpunten, daarna ga ik in op hetgeen naar mijn mening goed is gegaan.

² Kamerstuk 31 066, nr. 351

³ Hoge Raad, 21-04-2017, 15/02004, ECLI:NL:HR:2017:711

Hoge Raad, 21-04-2017, 15/02212, ECLI:NL:HR:2017:713

Hoge Raad, 21-04-2017, 15/02180, ECLI:NL:HR:2017:712

Hoge Raad, 21-04-2017, 15/02240, ECLI:NL:HR:2017:714

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 427

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 436

Leerpunten

Het massaal bezwaar btw-correctie PGA heeft een aantal leerpunten opgeleverd waarmee bij een eventueel volgend massaal bezwaar rekening moet worden gehouden. Hieronder ga ik in op de fase van indiening van de bezwaren, het aanwijzen van de bezwaren als massaal bezwaar en de fase na de arresten van de Hoge Raad.

Fase van indiening van de bezwaren

Het massaal bezwaar heeft geleerd dat het maken van afspraken over aanlevering een uiterst belangrijke stap is in het kunnen verwerken van massale bezwaren door de Belastingdienst. Hierbij is het van belang dat er sluitende afspraken worden gemaakt over het te gebruiken format en de wijze van aanleveren. Als het massaal indienen van bezwaarschriften ongestructureerd plaatsvindt bemoeilijkt dat de verwerking en de afdoening. Daarnaast is van belang dat bezwaarschriften in overeenstemming met de wettelijke vereisten tenminste een begin van een motivering bevatten, zodat voor de inspecteur duidelijk is welke geschilpunten aangevoerd worden. In casu had de inspecteur dan slechts die belanghebbenden aan hoeven te schrijven die het geschilpunt hadden aangevoerd waarop de Belastingdienst in het ongelijk is gesteld. Van deze belanghebbenden mag aangenomen worden dat zij de onderliggende gegevens voor het bezwaar op afroep voorhanden hadden. Met deze werkwijze zou de eventuele schijn dat belanghebbende na lezing van de arresten van de Hoge Raad nog konden bezien of er nog ruimte was voor het nader aanvullen van geschilpunten voorkomen zijn.

Aanwijzen van de bezwaren als massaal bezwaar

Op 29 maart 2017 zijn de bezwaren btw-correctie PGA aangewezen als massaal bezwaar en op 21 april 2017 wees de Hoge Raad arrest in de proefprocedures. Hoewel het aanwijzen als massaal bezwaar formeel tijdig heeft plaatsgevonden, volgden de arresten van de Hoge Raad slechts enkele weken na de aanwijzing. Overeenkomstig doel en strekking van de massaalbezwaarregeling zal bij een eventueel volgend massaal bezwaar in een eerder stadium de aanwijzing als massaal bezwaar moeten plaatsvinden. Dan is er ook ruimte en tijd om de eventuele vragen die een dergelijke aanwijzing met zich brengt te beantwoorden en eventuele onduidelijkheden weg te nemen.

Fase na de arresten van de Hoge Raad

Als de inspecteur bij een onherroepelijke rechterlijke uitspraak op een massaal bezwaar geheel of gedeeltelijk in het ongelijk is gesteld, moet de belastingaanslag binnen 6 maanden na de kennisgeving van de collectieve uitspraak verminderd worden. Dit volgt uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Bij grote aantallen bezwaren is deze termijn van afdoening voor de Belastingdienst krap. Als voor de afdoening nadere gegevens nodig zijn, is het van belang dat ondernemers of hun fiscale dienstverleners die gegevens binnen de gebruikelijke termijn voor het (nader) motiveren van een bezwaarschrift insturen. Bij het massaal bezwaar btw-correctie PGA is gebleken dat het van belang is dat het insturen van deze gegevens gestructureerd plaatsvindt. Alleen dan kan de Belastingdienst deze gegevens snel en juist verwerken. Bij een eventueel volgend massaal bezwaar verdient het aanbeveling om met belastingplichtigen/fiscale dienstverleners in een vroeg stadium afspraken hierover te maken.

Wat ging goed

Er zijn ook zaken goed gegaan bij het massaal bezwaar btw-correctie PGA. Hieronder ga ik in op de afspraken die de Belastingdienst heeft gemaakt met fiscale dienstverleners, de aanwijzing als massaal bezwaar en de afdoening van ruim twee miljoen bezwaarschriften.

Afspraken met fiscale dienstverleners

De Belastingdienst heeft in goede samenspraak met fiscale dienstverleners de rechtsvragen die zich voordeden vastgesteld en vervolgens deze rechtsvragen in 4 proefprocedures aan de rechter voorgelegd. Door proefprocedures te voeren en de uitkomst daarvan door te trekken naar de bezwaren van de andere ondernemers die (tijdig) bezwaar hebben gemaakt, is voorkomen dat iedere individuele ondernemer zelf een beroepsprocedure zou moeten starten en dat de rechterlijke macht overstelpt zou worden met procedures over dezelfde rechtsvragen. Daarnaast heeft het maken van afspraken met fiscale dienstverleners over de (eenmalige) aanlevering van bezwaarschriften, ervoor gezorgd dat de administratieve last voor de ondernemers en hun fiscale dienstverleners zo laag mogelijk is gebleven. Op deze aanpak kijk ik tevreden terug.

Aanwijzing massaal bezwaar

Door het aanwijzen van de bezwaarschriften als massaal bezwaar als bedoeld in artikel 25c van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, konden de ruim 2 miljoen bezwaren efficiënt worden afgehandeld. Mijn verwachting is dat zonder deze aanwijzing de Belastingdienst grote moeite zou hebben gehad met een snelle afhandeling van alle ingediende bezwaren. Daardoor zouden ondernemers lang in onzekerheid hebben gezeten over de beslissing op het ingediende bezwaar en zouden andere werkzaamheden van de Belastingdienst mogelijk onder druk zijn komen te staan. Door de aanwijzing als massaal bezwaar hebben ondernemers binnen 6 weken na de arresten van de Hoge Raad duidelijkheid gekregen omtrent hun ingediende bezwaarschrift(en). Het bezwaarschrift was ofwel ongegrond en daarmee afgehandeld ofwel de ondernemer kon nog een aanvullende motivering indienen. Ik ben tevreden over het feit dat kort na de arresten van de Hoge Raad duidelijkheid kon worden gegeven over wat deze arresten betekenden voor alle ingediende bezwaarschriften.

Afdoening van ruim twee miljoen bezwaarschriften

Tot slot ben ik ook tevreden over het feit dat de Belastingdienst de ruim twee miljoen bezwaarschriften binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn (6 maanden) heeft afgehandeld.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel