

Vergaderjaar 1994–1995

24 341

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten in verband met de invoering van de mogelijkheid tot het doen van aangifte op elektronische wijze (elektronische aangifte)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft ten doel de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR), alsmede enkele andere wetten te wijzigen teneinde het doen van aangifte op elektronische wijze een wettelijke basis te geven. De achtergrond daarvoor is de volgende.

De afgelopen decennia heeft de automatisering van administratieve processen zowel bij het bedrijfsleven als bij de overheid een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Deze ontwikkeling beperkt zich niet tot interne processen, maar raakt ook de communicatie tussen verschillende geautomatiseerde administraties. Ten einde deze communicatie mogelijk te maken zijn standaarden ontwikkeld, die inmiddels in breed verband worden toegepast. Zowel door middel van Magnetic Data Media (MDM), zoals tape en diskette, als door middel van datacommunicatie, zoals Electronic Data Interchange (EDI), worden dagelijks grote hoeveelheden informatie verzonden.

De voordelen van het elektronische berichtenverkeer zijn aanzienlijk. Bij klassiek berichtenverkeer tussen geautomatiseerde administraties moeten de gegevens vóór verzending eerst op papier worden gezet om vervolgens, na aankomst bij de ontvanger, weer handmatig in de computer te worden ingebracht. Elektronisch berichtenverkeer gaat sneller omdat geen handmatige verwerking van de gegevens meer plaats hoeft te vinden. Daardoor is de fysieke logistieke inspanning minimaal en neemt de kans op fouten af. Als gevolg van deze voordelen zijn de kosten in verhouding tot het klassieke berichtenverkeer laag. Met name dit laatste vormt een belangrijke drijfveer voor de ontwikkeling van het elektronische berichtenverkeer.

Ook in de relatie tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst heeft het elektronische berichtenverkeer inmiddels een vaste plaats veroverd. Met name daar waar die relatie tot frequente en/of massale overdracht van gegevens leidt, bij voorbeeld in de douanesfeer (SAGITTA), opgaven van Intra-communautaire transacties (ICT) en renterenseigening door de banken, wordt gebruikgemaakt van elektronisch berichtenverkeer. De bovengenoemde voordelen doen zich ook in deze situaties voor.

Een volgende stap bij de ontwikkeling van het elektronische berichtenverkeer in de relatie tussen aangifteplichtige en Belastingdienst is het scheppen van de mogelijkheid tot het doen van aangifte langs elektro-

nische weg voor de inkomsten-, vermogens-, vennootschaps-, loon-, omzetbelasting en accijns. Op dit moment worden proeven genomen met de infrastructuur die elektronische aangifte voor deze belastingen mogelijk maakt. Het ligt in de bedoeling om, gelet op de voorlopige resultaten van de proeven, per 1 januari 1996 het doen van aangifte op elektronische wijze mogelijk te maken voor de inkomsten-, vermogens- (voor zover deze gelijktijdig met de aangifte voor de inkomstenbelasting geschiedt), loon- en omzetbelasting. Met de elektronische aangifte vennootschapsbelasting zal naar verwachting in de loop van 1996 een proef worden gestart. Het voornemen bestaat niet de elektronische aangifte verplicht te stellen.

2. Huidige systeem aangifte

De verplichting tot het doen van aangifte ontstaat door het uitreiken van het aangiftebiljet. In bepaalde situaties volgt uit de wet de verplichting om te verzoeken om uitreiking van een aangiftebiljet.

In het aangiftebiljet worden vragen gesteld en kan overlegging van bescheiden (bijlagen) worden gevraagd. De modellen van de aangiftebiljetten worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Met de vaststelling van de in het aangiftebiljet gevraagde gegevens staat de omvang van de aangifteverplichting vast. De aangifteverplichting houdt in dat op de gestelde vragen moet worden geantwoord door het aangiftebiljet in te vullen, en dat het ingevulde en ondertekende aangiftebiljet met de daarbij gevraagde bescheiden moet worden ingeleverd. Indien de inspecteur daarnaast andere vragen stelt of andere bescheiden wil zien, is geen sprake van een aangifteverplichting, maar van het stellen van vragen in het kader van artikel 47 AWR en verder. Het onderscheid tussen aangifte- en informatieverplichting is onder meer van belang voor de toepassing van de bestuurlijke boete van artikel 9, derde lid, AWR.

Aangifte wordt gedaan door het inleveren van het ingevulde en ondertekende aangiftebiljet en het bijvoegen van de gevraagde bescheiden. Van belang daarbij is dat het gaat om het uitgereikte aangiftebiljet. Er is dus een uitdrukkelijke koppeling gelegd tussen de uitreiking van het aangiftebiljet, de inhoud daarvan en de verplichting tot het doen van aangifte.

Door de ondertekening van het aangiftebiljet kan worden vastgesteld dat de desbetreffende gegevens en verklaringen daadwerkelijk afkomstig zijn van de aangifteplichtige. Voor zowel de inspecteur als de aangifteplichtige geeft dat zekerheid. Beide partijen kunnen daaraan worden gehouden.

In essentie zijn bij de aangifte de volgende elementen van belang:

- a. de inspecteur kan de verplichting tot het doen van aangifte opleggen;
- b. de aangifteverplichting houdt in de verplichting tot het verstrekken van bepaalde gegevens en bescheiden;
- c. bij ministeriële regeling wordt (door het vaststellen van de modellen van de aangiftebiljetten) bepaald welke gegevens en bescheiden in het kader van de aangifte worden gevraagd;
- d. aangifte wordt gedaan door het op de voorgeschreven wijze verstrekken van de gevraagde gegevens en bescheiden, waarbij tevens van belang is dat vastligt door wie op welk tijdstip bepaalde gegevens en bescheiden zijn verstrekt.

3. Bijzonderheden aangifte op elektronische wijze

Als uitgangspunt bij de introductie van de elektronische aangifte moet gelden dat wanneer verschillende vormen van het doen van aangifte voor dezelfde belasting naast elkaar staan, deze vormen gelijkwaardig moeten zijn. Zo zullen in het elektronische aangiftebiljet niet meer of minder (of

andere) gegevens kunnen worden gevraagd dan in het papieren aangiftebiljet. Ook voor wat betreft de juridische implicaties dient als uitgangspunt te gelden dat de elektronische aangifte niet mag afwijken van de klassieke aangifte. Wel zullen uiteraard praktische verschillen bestaan. De procedure voor het doen van aangifte zal bij aangifte op elektronische wijze anders verlopen dan bij de aangifte op papier. Zo zal bij de aangifte via een modem, waarbij de computer wordt aangesloten op het telefoonnet, niet sprake zijn van fysieke ondertekening, maar van een elektronische handtekening. Ook de vormgeving van de biljetten zal anders zijn. Zo zullen bij de elektronische aangiftebiljetten de bijlagen (specificaties) veelal in de biljetten zelf kunnen worden verwerkt.

Enige bijzondere aandachtspunten, zoals de ondertekening van de aangifte en de beveiliging van het transport van gegevens, alsmede de bij de aangifte te verstrekken bijlagen en bij de aangifte in te dienen verzoeken, worden hierna besproken.

3.1. Handtekening en beveiliging

Met betrekking tot de elektronische aangifte zullen specifieke maatregelen nodig zijn om de integriteit¹ van het elektronische bericht en het berichtenverkeer te verzekeren. Daarnaast zal de authenticiteit² van het bericht moeten worden vastgesteld. De Belastingdienst zal in staat moeten zijn om de elektronische aangifte onomstotelijk te kunnen toerekenen aan de desbetreffende belastingplichtige. Een elektronisch bericht kan niet van een fysieke handtekening worden voorzien. Het meest voor de hand ligt dan een elektronische handtekening om de aangifte te bekrachtigen. Voor het ontwerpen van een systeem van elektronische handtekeningen is aangesloten bij oplossingen die zijn gevonden in het bancaire verkeer, waar de meeste ervaring bestaat met elektronisch berichtenverkeer waarvoor de handtekening cruciaal is. Zo zijn in het bancaire verkeer alle pin-code varianten uiteindelijk terug te voeren op de handtekening van de klant op papier, bij voorbeeld gezet bij de aanvraag of uitreiking van een pin-pas. Ten einde bij de aangifte op elektronische wijze een zelfde resultaat te bereiken als in het bancaire verkeer, ligt een systeem van vergunningen voor het doen van elektronische aangifte voor de hand. In dat geval wordt de (schriftelijke) aanvraag van de vergunning door de aangifteplichtige voorzien van een (fysieke) handtekening. Bij de aangifte zelf kan dan worden volstaan met een elektronische handtekening.

De procedure van de elektronische handtekening – al verschilt deze per gekozen elektronisch verzendmedium – werkt globaal als volgt. Bij het te verzenden bericht wordt een code gevoegd. Deze code (het zgn. controle-totaal of hash-totaal) wordt gevormd door een combinatie van de inhoud van het gehele bericht of verschillende gegevens daaruit, bij de aangifte bij voorbeeld het belastbaar inkomen en het sofi-nummer, alsmede een geheime persoonlijke sleutel. Hierdoor kan worden vastgesteld dat de in de aangifte opgegeven gegevens ongeschonden zijn aangekomen en van de aangifteplichtige afkomstig zijn.

Naast de verschillende maatregelen die zullen worden getroffen om te voorkomen dat berichten (aangiften) geschonden of helemaal niet aankomen, zullen – aangezien nog niet veel ervaring met de elektronische aangifte bestaat – maatregelen in de sfeer van voorlichting e.d. worden getroffen die samenhangen met de bijzonderheden van de elektronische aangifte. In de handleiding op het gebruik van de diskette zal uitvoerig worden aangegeven welke apparatuur nodig is om elektronisch aangifte te doen en kan een speciaal daartoe opgerichte «help-desk» worden geraadpleegd. Indien de diskette of het bericht niet leesbaar blijkt te zijn (dit zal zich in uitzonderingsgevallen kunnen voordoen) zal contact worden opgenomen met de aangifteplichtige. Net als bij de schriftelijke aangifte waar ook fouten bij de verzending kunnen voorkomen – geven

¹ Bij integriteit gaat het er om dat vastgesteld kan worden dat de berichten volledig, juist en tijdig bij de ontvanger van het bericht zijn aangekomen.

² Bij authenticiteit van de aangifte gaat het er om dat vastgesteld kan worden dat de aangifte afkomstig is van de aangifteplichtige.

het uitstelbeleid en het beleid met betrekking tot aanmaningen voldoende mogelijkheden te voorkomen dat dergelijke fouten nadelige gevolgen hebben voor de aangifteplichtige. In de praktijk zal dit beleid ook ten aanzien van de elektronische aangifte met de nodige souplesse worden toegepast.

Voorts zal de Belastingdienst de nodige maatregelen van zowel technische als van organisatorische aard – treffen om de vertrouwelijkheid van de gegevens te waarborgen. Deze maatregelen liggen in lijn met hetgeen bij het elektronische betalingsverkeer in de bankwereld gebruikelijk is. Eén van die maatregelen is – voor zover mogelijk – het versleutelen van de berichten.

Overigens zij opgemerkt dat de gevaren voor onbedoelde kennisneming bij de elektronische aangifte niet groter zullen zijn dan bij de schriftelijke aangifte. Net als bij de schriftelijke zullen bij de elektronische aangifte maatregelen worden getroffen om onbedoelde kennisneming door derden te voorkomen.

3.2. Bijlagen, verzoeken en verklaringen

Bij de aangifte worden thans veelal verschillende bijlagen (specificaties, verklaringen en verzoeken) meegezonden. In sommige gevallen is dat wettelijk verplicht. Met betrekking tot bijlagen kan onderscheid worden gemaakt naar vier categorieën:

1°. verzoeken die ingevolge de belastingwet door de aangifteplichtige zelf bij de aangifte moeten worden gedaan (bij voorbeeld: artikel 45b, tweede lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (IB); lijfrente);

2°. verzoeken en verklaringen die ingevolge de belastingwet door de belastingplichtige en een derde gezamenlijk moeten worden gedaan (bij voorbeeld: artikel 5, zevende lid, IB; meewerkende echtgenoot). Bij gezamenlijke verzoeken en verklaringen is essentieel dat vastligt dat beide partijen daarmee akkoord zijn gegaan;

3°. verklaringen van derden die ingevolge wettelijke bepalingen bij de aangifte moeten worden overgelegd (bij voorbeeld artikel 31 van de Wet op de loonbelasting 1964, accountantsverklaring);

4°. verklaringen van derden waarvan niet in de wet uitdrukkelijk is aangegeven dat deze bij de aangifte moeten worden overgelegd (bij voorbeeld artikel 36, zesde lid, IB; openbaar-vervoerverklaring);

5°. diverse door de aangifteplichtige zelf opgestelde bijlagen (specificaties).

Bij de elektronische aangifte kunnen geen papieren bijlagen en dergelijke worden meegezonden. Hiervoor zijn de volgende oplossingen gevonden.

Ad 1°. Verzoeken van de aangifteplichtige zelf kunnen worden verwerkt in het (al dan niet elektronische) aangiftebiljet zelf. Dergelijke verzoeken worden thans veelal gedaan door het invullen van een hokje op aangiftebiljet. Voor eventuele specificaties kan ruimte worden gereserveerd in het (elektronische) aangiftebiljet.

Ad 2°. Bij gezamenlijke verzoeken is het probleem dat twee elektronische handtekeningen moeten worden geplaatst. Dit probleem wordt opgelost door naast de elektronische aangifte van de aangifteplichtige een apart bericht te verzenden waarin de tweede ondertekenaar verklaart mede het in de aangifte van de ander opgenomen verzoek te doen. De twee verklaringen te zamen (aangifte en afzonderlijke verklaring) zijn dan het gezamenlijke verzoek. Voor de verklaring van de tweede ondertekenaar van het verzoek geldt dat deze wordt gedaan volgens dezelfde regels als die welke gelden voor de aangifte.

Ad 3°. Met betrekking tot verklaringen van derden waarvan uitdrukkelijk in de wet is voorgeschreven dat deze bij de aangifte worden meegezonden, zoals de accountantsverklaring in artikel 31 van de Wet op

de loonbelasting 1964, moet een technische oplossing worden gevonden. Vooral nog wordt gedacht aan het separaat (op papier) inleveren van de desbetreffende verklaring.

Ad 4°. Verklaringen van derden waarvan niet uitdrukkelijk in de wet is voorgeschreven dat deze bij de aangifte worden meegezonden, zoals bij voorbeeld de openbaar-vervoerverklaring in de inkomstenbelasting, kunnen bij de aangifte vervallen. In de praktijk kunnen deze verklaringen dan worden opgevraagd wanneer de inspecteur daaraan behoefte heeft.

Ad 5°. Deze bijlagen kunnen in het elektronische aangiftebiljet worden verwerkt. Nadere voorzieningen zijn daarvoor niet noodzakelijk.

4. Modaliteiten van aangiften

Twee vormen van elektronische aangifte zijn thans in voorbereiding, te weten de aangifte via datacommunicatie en de diskette (MDM) aangifte. Voor de aangifte via datacommunicatie bestaan weer verschillende mogelijkheden, zoals EDI, dat meer geschikt is voor het professionele en intensieve berichtenverkeer, en meer eenvoudige voorzieningen met modems voor bij voorbeeld kleinere ondernemingen en particulieren, die relatief weinig berichten verzenden.

Hierna zal voor elk van deze modaliteiten worden aangegeven hoe de procedure verloopt en zal met name aandacht worden besteed aan de controle van de integriteit en de authenticiteit van de aangifte. Bij alle varianten worden deze gecontroleerd. De uitwerking is echter telkens anders.

4.1. EDI-aangifte

De EDI-aangifte is de variant waarmee op dit moment de meeste ervaring bestaat. De elektronische douane-aangifte (Sagitta) bij voorbeeld valt in deze categorie. Ook lopen proeven bij personen die beroepshalve grote aantallen aangiftes verzorgen.

Aangezien de procedure relatief veel routinematige handelingen en de nodige technische voorzieningen vergt, is deze vorm van aangifte vooral geschikt voor professionele aangevers.

De procedure voorziet erin dat de aangever ten behoeve van zijn cliënten aangiften via datacommunicatie verstuurt naar de Belastingdienst. De elektronische handtekening van de aangever wordt gegeneerd met behulp van programmatuur in het EDI-pakket. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een geheime persoonlijke code, die de Belastingdienst niet kent. Het programma herkent als aangever de gebruiker van het juiste wachtwoord. De ontvangst van het bericht wordt desgewenst bevestigd, waardoor de verzender kan verifiëren of zijn bericht ongeschonden is aangekomen.

4.2. Aangifte via een eenvoudige datacommunicatie-voorziening

Bij de aangifte via een eenvoudige modem-voorziening wordt de computer aangesloten op het telefoonnet. Langs die weg kunnen berichten worden verzonden. Op dit moment is reeds op beperkte schaal de mogelijkheid geopend tot het doen van aangifte op deze wijze. De Belastingdienst heeft een overeenkomst gesloten met de Postbank, waardoor het doen van aangifte loon- en omzetbelasting via het Girotel-systeem van de Postbank mogelijk wordt gemaakt (Teletax).

De Teletax aangifte is in feite een bericht dat via de Girotel-faciliteit van de Postbank naar de Belastingdienst wordt gezonden. Daarbij wordt voor een belangrijk deel meegelift met de waarborgen inzake authenticiteit en beveiliging die het Girotel-systeem kent ten behoeve van de girotoepassing. Uitgangspunt daarbij is dat een geaccepteerde beveiliging

van het betalingsverkeer voldoende waarborgen biedt ten aanzien van de elektronische belastingaangifte.

De aangifteplichtige die tevens Girotel-abonnee is, kan met gebruikmaking van zijn toegangscode de Girotel-computer benaderen om aangifte te doen. Daarbij wordt een door de Postbank verstrekte toegangscode gebruikt. Na het openen van de verbinding wordt de aangifte via de Girotel-computer aan de Belastingdienst verzonden. Vervolgens wordt het bericht bevestigd met een zogenaamde tan-code. Deze code wordt gehaald van een lijst die aan de abonnee is toegezonden en die Girotel kan herkennen als verstrekt aan de desbetreffende abonnee. Binnen het Girotelsysteem biedt deze werkwijze voldoende waarborgen voor de identificatie van de betrokkene.

Voor de inkomstenbelasting bestaat het voornemen het doen van aangifte mogelijk te maken met een eenvoudige vorm van modemcommunicatie door middel van een door de Belastingdienst zelf op te zetten systeem.

Voorafgaand aan het doen van de aangifte dient de aangifteplichtige bij de Belastingdienst een schriftelijk en ondertekend verzoek in tot het doen van aangifte op elektronische wijze. Vervolgens is dan de elektronische aangifte te koppelen aan de aanvraag, bij voorbeeld via een bij de aanvraag opgegeven persoonlijke code, die, gecombineerd met enkele gegevens, zoals bij voorbeeld het belastbaar inkomen en het sofi-nummer, een zodanige koppeling teweegbrengt tussen de inhoud van het bericht en de persoon van de aangever, dat de authenticiteit van de aangifte in de lijn van de AWR is gewaarborgd.

4.3. MDM-aangifte

De MDM-aangifte (diskette, tape) ligt nog het dichtst bij de klassieke papieren aangifte omdat het medium tastbaar is en per post kan worden verzonden. Logistiek is deze vorm van elektronische aangifte eigenlijk vooral aantrekkelijk voor het transport van grotere aantallen aangiften in één keer, zoals aangiften loon- en omzetbelasting.

De aanvraag tot het doen van de diskette-aangifte kan, analoog met de aangifte via de modem, met een ondertekend en van een persoonlijke code voorzien aanvraagformulier geschieden. Naar aanleiding van deze aanvraag wordt vervolgens een vergunning verleend en een diskette uitgereikt. Na invulling van het elektronische aangiftebiljet wordt de diskette, voorzien van de elektronische handtekening, aan de Belastingdienst teruggezonden. De Belastingdienst controleert vervolgens de (elektronische) handtekening. De gegevens worden opgenomen in het geautomatiseerde systeem van de Belastingdienst, waarna de diskette voor hergebruik geschikt kan worden gemaakt. De gegevens van het ondertekende aanvraagformulier worden separaat opgenomen in de administratie van de Belastingdienst.

5. Vergunningplicht

Het is de bedoeling dat de elektronische aangifte gelijkwaardig is aan de gewone «papieren» aangifte. In die gedachtengang zou een vergunningvereiste voor het doen van elektronische aangifte niet passen.

Bij de aangifte op elektronische wijze dienen echter allerlei specifieke systeemeisen te worden gesteld, die zich naar hun aard – en in verband met het nog steeds in ontwikkeling zijn van de techniek ter zake – niet lenen voor opneming in de wet of in lagere regelgeving. Zo zullen de desbetreffende belastingplichtigen een eigen toegangscode moeten krijgen. Voorts is, zoals hiervoor reeds is aangegeven, bij de huidige stand van de techniek van belang dat aan de elektronische handtekening een (éénmalige) fysieke handtekening ten grondslag ligt. Vandaar dat vooralsnog wordt gekozen voor een systeem van vergunningen.

Het is uiteraard niet de bedoeling dat bij de vergunningverlening andere eisen dan technische eisen worden gesteld. Wie aan die – technische – eisen voldoet, heeft zonder meer de mogelijkheid op elektronische wijze aangifte te doen.

Het is de bedoeling bij de uitreiking van de aangiftebiljetten inkomstenbelasting in 1996 een aanvraagformulier mee te zenden. Op dit aanvraagformulier moet een handtekening en een persoonlijke code worden opgegeven. Door het formulier terug te sturen wordt de aanvraag tot het doen van elektronische aangifte gedaan. Bij het verlenen van de vergunning wordt de persoonlijke code ingevoerd in de computer van de Belastingdienst.

6. Aanpassing wettelijke bepalingen

In beginsel is het mogelijk zonder wetswijziging aangifte op elektronische wijze mogelijk te maken. Artikel 8, vierde lid, AWR geeft de mogelijkheid dat het inleveren van het aangiftebiljet in bij ministeriële regeling te bepalen gevallen achterwege kan blijven. Bij ministeriële regeling zou kunnen worden bepaald dat het inleveren van het uitgereikte aangiftebiljet achterwege kan blijven indien op elektronische wijze aangifte wordt gedaan. Een soortgelijke bepaling was voorheen opgenomen in de Uitvoeringsbeschikking Algemene wet inzake rijksbelastingen 1964 ten behoeve van de aangifte door middel van het K-biljet (kettingformulier).

Hiervan is afgezien omdat dit geen structurele oplossing biedt met betrekking tot de elektronische aangifte.

Uiteindelijk is gekozen voor een opzet waarbij aan de aangifte op elektronische wijze een zelfde wettelijke basis wordt gegeven als voor de reeds bestaande papieren aangifte.

Daarbij is in eerste instantie gedacht aan het geven van specifieke regels inzake de elektronische aangifte in de AWR. Dat stuit echter op een aantal bezwaren. Het zou niet praktisch zijn de hiervoor beschreven vormen van elektronische aangifte die thans in voorbereiding zijn, stuk voor stuk in de AWR te omschrijven. Daarbij komt dat met betrekking tot het doen van aangifte op elektronische wijze de ontwikkelingen nog in volle gang zijn, hetgeen bij het geven van specifieke wettelijke regels tot veelvuldige wetswijzigingen zou leiden.

Vandaar dat voor de rijksbelastingen is gekozen voor een andere opzet. Het huidige systeem, waarbij wordt uitgegaan van de aangifte op papier, wordt vervangen door een meer abstract systeem, waarbij slechts de essentialia van de aangifte zijn neergelegd in de wet. De verschillende vormen van aangifte, de modaliteiten – zowel de schriftelijke als de elektronische aangifte –, worden nader uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 (Uitvoeringsregeling AWR 1994). Een consequentie daarvan is dat in de wet niet meer wordt aangeknoopt bij het aangiftebiljet. In plaats daarvan staan de begrippen «uitnodigen tot het doen van aangifte» en «uitnodiging tot het doen van aangifte» centraal. Bij de uitwerking in de Uitvoeringsregeling AWR 1994 wordt dan tevens de vergunningplicht geregeld. Voorts wordt in die regeling een instructienorm opgenomen waarin wordt bepaald dat de betrokkenen er zorg voor dragen dat technische voorzieningen worden getroffen tegen verlies of aantasting van de gegevens en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstreking van die gegevens. Hieronder worden mede verstaan maatregelen waardoor de eenduidige herkomst van de gegevens kan worden herleid. Ter illustratie is als bijlage bij deze memorie een opzet voor de relevante bepalingen van de Uitvoeringsregeling AWR 1994 gevoegd.

Uit de nieuwe systematiek vloeit voort dat de in de verschillende belastingwetten voorkomende verwijzingen naar aangiftebiljetten en naar bij de aangifte te voegen schriftelijke stukken moeten worden aangepast.

Dat heeft tot gevolg dat in beginsel voor elke belasting de mogelijkheid wordt geopend dat aangifte op elektronische wijze kan geschieden. Voorlopig echter zal, zoals reeds is aangegeven, elektronische aangifte slechts voor bepaalde belastingen daadwerkelijk mogelijk worden gemaakt. Dat komt tot uitdrukking in de desbetreffende wijzigingen in de Uitvoeringsregeling AWR 1994. Slechts indien voor een bepaalde belasting een «elektronisch aangiftebiljet» is vastgesteld, zal elektronische aangifte voor die belasting daadwerkelijk mogelijk zijn.

7. Gevolgen voor belastingplichtigen

De gevolgen voor belastingplichtigen beperken zich vooralsnog tot die groep, die te kennen geeft gebruik te willen maken van de mogelijkheid tot het doen van aangifte op elektronische wijze.

In de inleiding heb ik reeds aangegeven wat de voordelen zijn van elektronisch berichtenverkeer, namelijk snelle en foutloze overdracht van gegevens van de ene administratie naar de andere. Deze voordelen worden uiteraard groter naarmate de hoeveelheid gegevens die wordt overgebracht toeneemt. Ook de structuur van de gegevens speelt echter een belangrijke rol. Om gegevens vanuit de bedrijfsadministratie naar de administratie van de Belastingdienst te kunnen overbrengen is een bepaalde herkenbare structuur onontbeerlijk.

Naast de toepassingen voor ondernemingen zal de Belastingdienst in 1996 de mogelijkheid tot het doen van elektronische aangifte ook openen voor particulieren. Een belangrijke reden voor het introduceren van de elektronische aangifte bij particulieren is dat circa 5 mln. aangiften in een betrekkelijk korte tijd moeten worden verwerkt. De verwachting is dat, nu de personal computer op grote schaal zijn intreden heeft gedaan in de Nederlandse huishoudens (35,7 % van alle huishoudens beschikt over een PC en 6,5% tevens over een modem), de elektronische aangifte op korte termijn een stevig aandeel in de totale aangiftestroom zal kunnen verwerven. Op dit moment wordt door middel van een marktonderzoek nagegaan hoeveel elektronische aangiften de Belastingdienst in 1996 en de jaren daarna van particulieren mag verwachten.

8. Budgettaire en personele gevolgen

De ontwikkeling van het instrumentarium waarmee elektronische aangiften kunnen worden verwerkt, is reeds geruime tijd opgenomen in het automatiseringsplan van de Belastingdienst. Daardoor zijn de kosten hiervan niet zozeer aan het onderhavige wetsvoorstel toe te rekenen als wel een gevolg van de doorlopende optimalisering van het heffingsproces binnen de Belastingdienst. Met name het beschikbaar komen van het geautomatiseerde aangifteselectiesysteem, het Inkomsten Belasting Systeem (IBS), maakt de weg vrij voor toepassingen als de elektronische aangifte.

Ook de vereiste menskracht voor het opzetten en onderhouden van de genoemde systemen maakt deel uit van de reguliere bedrijfsvoering van de Belastingdienst en is dus niet rechtstreeks aan dit wetsvoorstel toe te schrijven.

Aan de andere kant is reeds geschetst dat er voor de Belastingdienst efficiency-winst en daardoor lagere kosten zowel in de materiële sfeer als in de personele sfeer verbonden zijn. Ook hiervoor geldt dat deze gevolgen niet direct aan het wetsvoorstel zijn toe te schrijven. In de meerjarenramingen, zoals opgenomen in Hoofdstuk IXB van de begroting 1995 (kamerstukken II 1994/95, 23 900, nr. 2, blz. 101), is reeds aangegeven dat om een voldoende niveau van rechtstoepassing te handhaven in de sector Ondernemingen 1500 formatieplaatsen moeten worden verschoven van de sector Particulieren naar de sectoren (Grote) Ondernemingen. Deze verschuiving is mogelijk door de geleidelijke invoering van het IBS. Het

onderhavige wetsvoorstel schept de mogelijkheid om met de elektronische aangifte een optimale aansluiting te realiseren met het IBS. Doordat de personele gevolgen reeds in het kader van de invoering van het IBS zijn verdisconteerd, zijn aan het wetsvoorstel zelf geen extra personele gevolgen verbonden.

Aan het wetsvoorstel zijn geen budgettaire gevolgen verbonden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 (Algemene wet inzake rijksbelastingen)

In dit artikel wordt de AWR op verschillende plaatsen gewijzigd. De kern van deze wijzigingen betreft de wijzigingen in hoofdstuk II, waarin het algemene systeem van aangifte is neergelegd.

Artikel 6

In dit artikel is het beginpunt van de aangifte-procedure geregeld. De structuur van dit artikel is ongewijzigd gebleven. De inspecteur kan degene die (vermoedelijk) belastingplichtig of inhoudingsplichtig is, uitnodigen tot het doen van aangifte. In de thans geldende tekst van artikel 6 kan dat enkel geschieden door het uitreiken van een aangiftebiljet. De gewijzigde tekst geeft de mogelijkheid dat het uitnodigen ook op andere wijzen kan geschieden. Daarbij wordt gedacht aan het langs elektronische weg toezenden van een elektronisch aangiftebiljet of het toezenden van een diskette. Er wordt in dit verband ook gedacht aan een nog verdergaande vereenvoudiging, namelijk dat in bepaalde situaties helemaal geen aangiftebiljet meer behoeft te worden uitgereikt. Dat houdt verband met de omstandigheid dat ingeval degene die vergunning heeft elektronisch aangifte te doen, reeds in het bezit is van het (elektronische) model van het aangiftebiljet, het weinig zinvol is een aangiftebiljet uit te reiken. Dit doet zich bij voorbeeld voor bij de aangiften loon- en omzetbelasting. Ook valt te denken aan een situatie waarin elektronische aangiftebiljetten kunnen worden opgevraagd via een «bulletin-board». Alsdan kan worden volstaan met de enkele mededeling dat aangifte moet worden gedaan volgens het bij dat bulletin-board beschikbare model. Aangezien verschillende modaliteiten zullen gaan bestaan voor het uitnodigen tot het doen van aangifte, zullen deze bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. In 1996 zullen in eerste instantie uitsluitend (papieren) aangiftebiljetten worden uitgereikt. In latere jaren zullen degenen die vergunning tot het doen van elektronische aangifte hebben, geen papieren aangiftebiljet ontvangen, maar bij voorbeeld een diskette.

In het tweede en het derde lid is de formulering «uitreiking van een aangiftebiljet» vervangen door «uitnodigen tot het doen van aangifte».

Artikel 7

Dit artikel is qua strekking niet gewijzigd. In de uitnodiging tot het doen van aangifte wordt opgave verlangd van gegevens die voor de belastingheffing van belang kunnen zijn. Daarbij kan overlegging van bescheiden worden verlangd. Bij ministeriële regeling worden de modellen van de uitnodigingen tot het doen van aangifte vastgesteld. Het gaat dan om de modellen van de formulieren van de papieren aangiftebiljetten, alsmede om de modellen van de elektronische aangiftebiljetten. Bij het laatste gaat het om het vaststellen van computerprogramma's waarin de desbetreffende vragen worden gesteld. Uiteraard kunnen bij de elektronische aangiftebiljetten niet andere gegevens worden gevraagd dan bij de papieren aangiftebiljetten. De vormgeving zal wél verschillen. Zo zullen bij de elektronische aangiftebiljetten de bijlagen zijn geïntegreerd in de software van het elektronische aangiftebiljet.

Artikel 8

Door het uitnodigen tot het doen van aangifte ontstaat de aangifteverplichting. Daaraan kan worden voldaan door op de voorgeschreven wijze de gevraagde gegevens en bescheiden te verstrekken. In de Uitvoeringsregeling AWR 1994 zal nader worden uitgewerkt op welke manieren het doen van aangifte kan geschieden. In de eerste plaats kan op de klassieke wijze aangifte worden gedaan (het invullen, ondertekenen en inleveren van het papieren aangiftebiljet, onder bijvoeging van de gevraagde bescheiden). Daarnaast kunnen echter, zoals aangegeven in het algemene deel van deze toelichting, verschillende vormen van elektronische aangifte worden geïntroduceerd. Met betrekking tot de bijlagen zal voornamelijk worden bepaald dat deze, voor zover deze niet elektronisch kunnen worden aangeleverd, afzonderlijk op papier moeten worden ingeleverd.

De wijze waarop de uitnodiging tot het doen van aangifte wordt gedaan, is niet bepalend voor de wijze waarop de aangifte moet worden gedaan.

Het vereiste dat de bescheiden moeten worden gewaarmerkt, is vanwege de omstandigheid dat deze bepaling praktisch geen betekenis meer heeft, vervallen.

Artikelen 9, 10 en 58

De aanpassingen van deze artikelen hangen samen met de gewijzigde terminologie in hoofdstuk II AWR.

Artikel II (Wet op de inkomstenbelasting 1964)

De wijzigingen van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 zijn technisch van aard. Het gaat met name om aanpassing van bepalingen waarin wordt voorgeschreven dat bij de aangifte een bepaald verzoek moet worden gedaan. Thans dient dat verzoek, net als de aangifte, schriftelijk te worden gedaan. Door het laten vervallen van het schriftelijkheidsvereiste wordt mogelijk gemaakt dat bij elektronische aangifte het verzoek eveneens elektronisch wordt gedaan. Door de formulering «bij de aangifte» wordt dan aangegeven dat het verzoek tegelijkertijd met de aangifte en overeenkomstig die aangiftemodaliteiten moet worden gedaan. Dat betekent dus dat in beginsel bij een papieren aangifte het verzoek schriftelijk moet worden gedaan en bij de elektronische aangifte elektronisch.

Tevens heeft een stroomlijning plaatsgevonden van de desbetreffende bepalingen. Zodoende is, in aansluiting op de huidige praktijk in de bepalingen waar dit nog niet het geval was, toegevoegd dat het verzoek bij de aangifte wordt gedaan, zodat een duidelijker koppeling ontstaat tussen het verzoek, de aangifte en de uiteindelijke aanslagregeling waarin de beslissing op het verzoek is verwerkt.

Artikel III (Wet op de loonbelasting 1964)

Artikel 31, tiende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 bepaalt dat bij de aangifte in verband met speur- en ontwikkelingswerk een accountantsverklaring moet worden gevoegd. Deze bepaling is aangepast aan de systematiek van dit wetsvoorstel. Inhoudelijk zijn geen wijzigingen beoogd.

Artikel IV (Wet op de dividendbelasting 1965)

Artikel 10 van de Wet op de dividendbelasting 1965 regelt de teruggaaf op verzoek van ingehouden dividendbelasting aan bepaalde instellingen. Het verzoek wordt gedaan bij een aangifte. Het initiatief tot uitnodiging tot

het doen van aangifte zal in deze gevallen van de desbetreffende instelling uitgaan. Artikel 6, tweede lid, van de AWR biedt hiervoor reeds een regeling, zodat deze aangifteredeling in het systeem van de AWR kan worden ingepast. Het derde lid van artikel 10 van de Wet op de dividendbelasting 1965 kan vervallen, aangezien artikel 7, derde lid, AWR reeds in de vaststelling van de modellen van de uitnodigingen tot het doen van aangifte voorziet.

Artikel V (Wet op de omzetbelasting 1968)

In artikel 33, tweede lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968 wordt de Minister van Financiën de bevoegdheid gegeven het formulier van het aangiftebiljet voor de daar genoemde situatie vast te stellen. Deze formulering wordt in dit wetsvoorstel vervangen door «het model van de uitnodiging tot het doen van aangifte».

Artikel VI (Wet op belastingen van rechtsverkeer)

Deze wijziging is gelijk aan die van de Wet op de omzetbelasting 1968.

Artikel VII (Successiewet 1956)

De Successiewet 1956 kent enkele aanvullingen op het aangiftesysteem in de AWR. De hier voorgestelde aanpassingen komen overeen met die in het systeem van de AWR.

Artikel VIII (Gemeentewet)

Met de wijziging van artikel 237 van de Gemeentewet wordt bereikt dat als uitgangspunt bij de gemeentelijke belastingen geldt, dat de aangifte geschiedt op de klassieke – papieren – wijze. Daartoe is in het nieuwe eerste lid bepaald dat het uitnodigen tot het doen van aangifte geschiedt door het uitreiken van een aangiftebiljet. Het doen van aangifte geschiedt ingevolge het tweede lid door het inleveren van het aangiftebiljet met de daarbij gevraagde bescheiden. Het gaat hier om een toespitsing van de desbetreffende bepalingen van de AWR, voor zover die ook ruimte laten voor andere wijzen voor het doen van aangifte. Met deze benadering wordt bereikt dat de bestaande formulieren zonder nadere besluitvorming gebruikt kunnen blijven worden. Voor het overige blijven de desbetreffende bepalingen van de AWR echter onverkort van kracht voor de gemeentelijke belastingen.

Het huidige artikel 237 van de Gemeentewet regelt de mondelinge aangifte. Deze regeling is nu opgenomen in het nieuwe derde lid en komt inhoudelijk overeen met de thans bestaande tekst van artikel 237 van de Gemeentewet.

Het vierde lid regelt hetzelfde als het thans bestaande artikel 241 van de Gemeentewet. Vanwege de samenhang met de overige leden van artikel 237 van de Gemeentewet is het thans als vierde lid in dit artikel opgenomen.

Het vijfde lid maakt mogelijk dat ook bij de gemeentelijke belastingen de elektronische aangifte wordt geïntroduceerd, hetgeen kan geschieden bij de belastingverordening. Het gebruik maken van deze mogelijkheid heeft niet tot gevolg dat de in de eerste drie leden omschreven schriftelijke en mondelinge aangifte dan niet zijn toegestaan; het betreft hier een mogelijkheid naast de bestaande mogelijkheden.

Met het zesde lid wordt bereikt dat, overeenkomstig de thans bestaande situatie, de vaststelling van de modellen van de uitnodiging tot het doen van aangifte bij afzonderlijk besluit van de raad kan geschieden en dat daarvoor geen goedkeuringsprocedure gevolgd hoeft te worden. Hetzelfde geldt voor het stellen van regels met betrekking tot het

verstrekken van gegevens ten behoeve van de oplegging van een voorlopige aanslag in het kader van het verlenen van uitstel van het doen van aangifte.

Artikel IX (Waterschapswet)

De wijzigingen in de Waterschapswet komen overeen met die in de Gemeentewet.

Artikel X

De Belastingdienst is voornemens vanaf 1 januari 1996 de mogelijkheid van elektronische aangifte algemeen te introduceren. De voorgestelde datum van inwerkingtreding sluit daarbij aan.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING: ENKELE BEPALINGEN VAN DE UITVOERINGSREGELING ALGEMENE WET INZAKE RIJSBELASTINGEN 1994

Hoofdstuk 3. Formulier aangiftebiljet

Artikel 5

1. Het uitnodigen tot het doen van aangifte wordt gedaan door:
 - a. het uitreiken of toezenden van een aangiftebiljet; of
 - b. het toezenden van een elektronisch aangiftebiljet.
2. Het eerste lid, onderdeel b, vindt slechts toepassing ten aanzien van een vergunninghouder als bedoeld in artikel 7, derde lid.
3. Ten aanzien van een vergunninghouder als bedoeld in artikel 7, derde lid, kan worden volstaan met het toezenden van een kennisgeving dat aangifte moet worden gedaan, als ware deze kennisgeving het in het eerste lid, onderdeel b, bedoelde elektronische aangiftebiljet.

Artikel 6

1. Als formulier van het aangiftebiljet inkomstenbelasting, vermogensbelasting en premie voor degene die in Nederland woont, wordt vastgesteld het formulier dat in overeenstemming is met het in bijlage IB23 opgenomen model.
2. Als formulier van het aangiftebiljet inkomstenbelasting en premie voor degene die in Nederland woont, wordt vastgesteld het formulier dat in overeenstemming is met het in bijlage IB12, bijlage IB9 of bijlage IB19 opgenomen model.
3. Als formulier van het aangiftebiljet inkomstenbelasting, vermogensbelasting en premie voor degene die niet in Nederland woont, wordt vastgesteld het formulier dat in overeenstemming is met het in bijlage IB6 of bijlage IB14 opgenomen model.
4. Als formulier van het aangiftebiljet vermogensbelasting voor degene die in Nederland woont, wordt vastgesteld het formulier dat in overeenstemming is met het in bijlage IB21 opgenomen model.
5. Als formulier van het aangiftebiljet inkomstenbelasting en premie bij overlijden of emigratie wordt vastgesteld het formulier dat in overeenstemming is met het in bijlage IB5 opgenomen model.
6. Als model voor het elektronische aangiftebiljet inkomstenbelasting, vermogensbelasting en premie wordt vastgesteld het model dat in overeenstemming is met het in bijlage EIB95 opgenomen model.

Artikel 7

1. Aangifte wordt gedaan door:
 - a. het inleveren of toezenden van het uitgereikte aangiftebiljet met de daarbij gevraagde bescheiden;
 - b. het via datacommunicatie toezenden van het elektronische aangiftebiljet;
 - c. het door middel van een modem via het telefoonnet toezenden van het elektronische aangiftebiljet; of
 - d. het door middel van een diskette inleveren of toezenden van het elektronische aangiftebiljet.
2. Indien het eerste lid, onderdelen b, c of d, toepassing vindt, worden de gevraagde bescheiden afzonderlijk ingeleverd of – al dan niet overeenkomstig het desbetreffende onderdeel – toegezonden.
3. Het doen van aangifte op de wijze, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, c of d, is slechts toegestaan met een daaraan voorafgaande vergunning van de inspecteur, onder daarbij te stellen voorwaarden.

4. De in het derde lid bedoelde vergunning wordt op verzoek verleend bij voor bezwaar vatbare beschikking.

5. Degenen die betrokken zijn bij de aangifte, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b, c en d, dragen zorg voor de nodige voorzieningen van technische en organisatorische aard tegen verlies of aantasting van de gegevens en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking daarvan.