

Vergaderjaar 1997–1998

25 753

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en van enige andere wetten in verband met de verkorting van de bewaartermijn van boeken, bescheiden en andere gegevensdragers

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

1. In artikel 10 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is voor alle rechtspersonen de verplichting neergelegd om de administratie zodanig in te richten dat de rechten en verplichtingen van de rechtspersoon te allen tijde kunnen worden gekend. De bepaling is bedoeld om te zorgen dat men snel inzicht kan krijgen in de debiteuren- en crediteurenpositie op enig moment, en dat deze positie en stand van de liquiditeiten gezien de aard en omvang van de onderneming een redelijk inzicht geven in de vermogenspositie (HR 11 juni 1993, NJ 1993, 713). Het voeren van de administratie omvat niet alleen het te boek stellen van de financiële resultaten van een onderneming. Het ziet ook op de vastlegging van bestuurs- en beheersdaden, op de interne organisatie in het algemeen, op het interne berichtenverkeer en al wat daarmee samenhangt.
Als uitwerking van die algemene regel rust op het bestuur van de rechtspersoon de verplichting de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers gedurende ten minste tien jaar te bewaren. Veel voorschriften van zeer uiteenlopende aard hebben te maken met die bewaarplicht, zoals in het rechtspersonenrecht (artikelen 2:48 en 2:297 Burgerlijk Wetboek), in de Faillissementswet (artikelen 76 en 92), in sociale verzekeringswetten (artikel 89 Organisatiewet sociale verzekeringen 1997), ten behoeve van statistieken (artikel 7 Wet financiële betrekkingen 1994) of in het intellectuele-eigendomsrecht (artikel 29 Wet op de naburige rechten).
De kosten die rechtspersonen moeten maken om aan deze verplichtingen te voldoen kunnen aanzienlijk zijn. De administratie van de onderneming moet niet alleen worden opgeslagen, maar ook toegankelijk worden gehouden. Bij kleine ondernemingen zal in de praktijk de opslag de grootste kostenpost vormen. Mede vanwege de voortdurend voortschrijdende vernieuwingen in (elektronische) administratiesystemen moeten grote ondernemingen vaak aanmerkelijke kosten maken om hun – soms zeer complexe – administraties toegankelijk en controleerbaar te houden.
2. In de nota «naar minder administratieve lasten» (kamerstukken II 1994–1995, 24 036, nr. 5) spreekt het kabinet zijn voornemen uit om de

lastendruk voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk terug te dringen. Dit is een onderdeel van het project marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

Een aanpassing van de bewaarplicht aan de ontwikkelingen op dit terrein vormde de Wet van 8 november 1993 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Koophandel en enige andere wetten ter zake van het voeren van een administratie. Deze wet schiep ruimte voor gebruik van informatie- en communicatietechnologie. Sinds de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 1994 is het overnemen van de gegevens van boeken en bescheiden op andere gegevensdragers toegestaan. Onder «gegevens» verstaat de wet iedere weergave van feiten, begrippen of instructies al dan niet op een overeengekomen wijze, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerking door personen of geautomatiseerde werken (artikel 80 quinquies Wetboek van Strafrecht). Door die wetswijziging behoeven niet langer de originele geschriften te worden bewaard en kan worden overgestapt naar een papierarme administratie. Men denke aan microverfilming en elektronische digitale opslag.

3. De Staatssecretaris van Financiën heeft in het najaar van 1994 de commissie vermindering administratieve verplichtingen bedrijfsleven ingesteld, bekend als de commissie-Van Lunteren. Deze commissie bestond uit deskundigen uit het georganiseerde bedrijfsleven en de overheid en had tot taak voorstellen te doen ter verlichting van de administratieve lasten bij de fiscale regelgeving. De commissie heeft onder meer voorgesteld de fiscale bewaartermijn voor de administratie terug te brengen van tien naar zeven jaar. De verkorting hangt samen met de termijn van navordering van de fiscus, te weten vijf jaar, vermeerderd met een redelijke termijn voor uitstel van het indienen en de behandeling van de aangifte. De commissie heeft daarbij in overleg met het VNO/NCW, het Midden-en kleinbedrijf (MKB) en de fiscus een globale schatting gemaakt van de besparing aan administratieve lasten die uitkomt op f 140 miljoen. Vooruitlopend op een wetswijziging heeft de Staatssecretaris van Financiën in de zomer van 1996 een algemene beleidsregel ten aanzien van de zogenaamde fiscale bewaarplicht vastgesteld. Deze is gepubliceerd in het Infobulletin van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst te Haarlem onder nummer 96 602. Op basis van deze beleidsregel zal geen inzage worden gevraagd van bescheiden die op grond van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR) moeten worden behouden als die ouder zijn dan zeven jaar. Het ontmoet geen bezwaren de op grond van de burgerlijke wetgeving geldende bewaartermijnen eveneens te verkorten.

ARTIKELEN

Artikel I (Burgerlijk Wetboek)

De bewaartermijn komt voor op diverse plaatsen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De eerste wijziging betreft de verkorting van de bewaartermijn in artikel 10 lid 3 van tien tot zeven jaren. Artikel 10 gold bij de invoering van Boek 2 in 1976 voor alle rechtspersonen. De rechtspersoon heeft zelf belang bij een algemene bewaarplicht, vooral in verband met de in de loop der tijden steeds wisselende samenstelling van de organen. Opvolgende bestuurders van een rechtspersoon kunnen zo uit de bescheiden opmaken welke verplichtingen de rechtspersoon in het verleden is aangegaan. Men denke daarbij aan de aansprakelijkheid geregeld in de artikelen 342 en 343 van het Wetboek van Strafrecht. Ook in de misbruikwetgeving speelt de

behoorlijke boekhouding een rol. Treft de curator in faillissement geen boekhouding aan, dan heeft het bestuur zijn taak onbehoorlijk vervuld en wordt vermoed dat onbehoorlijke taakvervulling een belangrijke oorzaak van het faillissement is. De bestuurders kunnen dan aansprakelijk zijn op grond van artikel 138/248 van Boek 2. De gegevens zijn voorts van belang voor een werknemer wiens loon gedeeltelijk wordt gebaseerd op de omzet van het bedrijf waarin hij werkt.

Naast de boekhoudplicht voor rechtspersonen was in artikel 6 van het Wetboek van Koophandel een dergelijke verplichting opgenomen voor ondernemers. Bij de hierboven genoemde wet van 8 november 1993 is artikel 6 van het Wetboek van Koophandel geschrapt en in plaats daarvan in Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek een afdeling 1A («het voeren van een administratie») ingevoegd. De afdeling bevat één artikel, artikel 15a, dat ook geldt voor vrije beroepsbeoefenaren. De boekhoudplicht is te zelfder tijd vervangen door de verplichting een administratie te voeren. Hiermee werd tot uitdrukking gebracht dat de boekhouding niet uit geschriften hoeft te bestaan, maar ook elektronische dragers kan omvatten.

De bewaarplicht na ontbinding van een rechtspersoon is neergelegd in artikel 24 van Boek 2. Voorgesteld wordt ook hier aan te sluiten bij de algemene termijn.

Artikel 394 van Boek 2 geeft voorschriften voor de openbaarmaking van de jaarrekening met bijbehorende stukken, zoals het jaarverslag. Hoewel het jaarrekeningenrecht in hoge mate bepaald wordt door Europese regelgeving (richtlijnen van 25 juli 1978 nr. 78/660/EEG (PbEG L 222) en van 13 juni 1983 nr. 83/349/EEG (PbEG L 193)), is in die richtlijnen geen bewaartermijn voor openbaar gemaakte jaarrekeninggegevens opgenomen. De bewaartermijn voor deze gegevens kan daarom aansluiten op de voorgestelde verkorte algemene termijn.

De voorgestelde verkorting van de termijn voor het bewaren van gegevens laat de algemene administratieverplichting van artikel 2:10 lid 1 en artikel 3:15a (voor ondernemingen en vrije beroepsbeoefenaren) onverlet. De bewaarplicht staat ook los van de diverse verjaringstermijnen in het Burgerlijk Wetboek. De rechtspersoon kan en moet zelf beoordelen welke bescheiden bewaard worden teneinde bijvoorbeeld een bewijspositie te versterken. De waardering van het geleverde bewijs is aan de rechter. De betekenis van de bewaarplicht voor bewijs is overigens beperkt. In enkele gevallen wordt in een procedure een beroep gedaan op de artikelen 843a en 843b Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Deze artikelen maken het mogelijk in een procedure een wederpartij te dwingen stukken af te geven die zij beschikbaar heeft en waarover men zelf niet langer beschikt, zoals contracten. Er volgt echter niet uit dat men ook gehouden is stukken voor dit doel te bewaren.

Evenmin beoogt de wijziging veranderingen teweeg te brengen in de wijze van bewaren. De burgerlijke wetgeving maakt een uitzondering op de mogelijkheid papieren stukken over te brengen op elektronische informatiedragers, namelijk ten aanzien van de balans en de staat van baten en lasten, die op grond van artikel 2:10 lid 4 steeds in papieren vorm moeten worden bewaard. Voor de wijze waarop voor de belastingheffing van belang zijnde gegevens moeten worden opgeslagen gelden bijzondere voorschriften. Een notitie waarin nader wordt ingegaan op de fiscale administratieverplichting en de nadere eisen en garanties die door de fiscus worden gevraagd bij het bewaren van elektronische gegevensverzamelingen, is opgenomen als bijlage bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen tot aanpassing van de administratieve verplichtingen ten dienste van de belastingheffing (kamerstukken I 1993/1994, 21 287 en 21 339, nr. 15d).

Artikelen II-IV (Douanewet, Algemene wet inzake rijksbelastingen, Algemene wet bestuursrecht)

De artikelen II en volgende beogen de daar genoemde voorschriften te laten aansluiten op de kortere termijn in het Burgerlijk Wetboek. Ook in andere wetten is een verplichting tot bewaren van gegevens opgenomen. Zo is iedere administratieplichtige op grond van artikel 52 AWR gehouden de boeken en bescheiden die bij zijn administratie horen op zodanige wijze te bewaren dat te allen tijde zijn rechten en verplichtingen alsmede de voor de heffing van belastingen overige noodzakelijke gegevens daaruit duidelijk blijken. In het vergelijkbare artikel 8 van de Douanewet wordt tevens de verplichting opgelegd te bewaren hetgeen krachtens internationale of supranationale regelingen wordt bijgehouden, aangekend of opgemaakt. Men denke hierbij aan de formulieren voor in- en uitvoer van goederen welke bij een aantal regelingen voor douanevervoer toepassing vinden, de zogenaamde T-formulieren. De Staatssecretaris van Financiën heeft de vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer over het voorstel tot verkorting van de fiscale bewaartermijn reeds ingelicht in zijn brieven van 12 oktober 1995, PFC95/1927 M en 9 februari 1996, PFC96/230 M in het kader van de rapportage over de bevindingen van de commissie-Van Lunteren. De verkorting van de algemene termijn in de AWR laat overigens onverlet dat in bijzondere fiscale wetgeving een langere termijn kan worden voorgeschreven, bijvoorbeeld voor de heffing van omzetbelasting ter zake van onroerende zaken.

Krachtens de nieuwe subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht tenslotte moet de ontvanger van subsidie zijn administratie zodanig inrichten dat de voor vaststelling van subsidie van belang zijnde rechten en verplichtingen en de betalingen en ontvangsten kunnen worden nagegaan. De bepaling van de termijn in de Algemene wet bestuursrecht is ontleend aan artikel 10 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (Handelingen II 1993/1994, 23 700, nr. 3, blz. 93).

Ook meer bijzondere voorschriften zijn vaak geënt op de algemene bewaarplicht uit het civiele of fiscale recht. Men vindt dit bijvoorbeeld in de waterschapswetgeving. Bij koninklijk besluit van 4 december 1995, Stb. 1996, 5 is een regeling getroffen voor waterschapsbelastingen. Belastingplichtigen zijn op grond van artikel 2, tweede lid, van dit besluit verplicht de gegevensdragers die voor de heffing van waterschapsbelasting van belang zijn gedurende tien jaren te bewaren. Voor zover zij gebaseerd zijn op de termijn uit het Burgerlijk Wetboek zullen deze bijzondere regelingen kunnen worden aangepast.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager