

Vergaderjaar 1996–1997

25 175

Aanpassing van het fiscale procesrecht aan de Algemene wet bestuursrecht en wijziging van een aantal fiscale en andere wetten (Herziening van het fiscale procesrecht)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 4 juni 1997

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

I Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met zeer veel belangstelling van dit wetsvoorstel kennisgenomen. Deze leden kunnen op hoofdlijnen instemmen met het onderhavige wetsvoorstel, maar zouden graag enkele aanscherpingen wat betreft de rechtsbescherming zien. De rechtsbescherming van de burger ten opzichte van de overheid dient optimaal te worden gewaarborgd. Dat geldt voor het procesrecht in het algemeen en voor het fiscale procesrecht in het bijzonder. In dat kader verwelkomen deze leden de aanpassing van het fiscale procesrecht aan de uniforme regeling van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), die voor andere onderdelen van het bestuursrecht al is ingevoerd. Hoewel de praktische gevolgen van dit wetsvoorstel waarschijnlijk beperkt zullen zijn, achten deze leden het een goede zaak dat belastingplichtigen in verschillende soorten zaken die tot een geschil met de overheid kunnen leiden, zoveel mogelijk met eenzelfde procesrecht te maken krijgen.

De leden van de D66-fractie zijn voorts van mening dat een verdergaande stroomlijning van het procesrecht gewenst is. Zo constateren deze leden dat het wetsvoorstel geen einde maakt aan de dubbele procesgang in invorderingszaken, waarbij zowel voor de civiele rechter als voor de fiscale rechter moet worden geprocedeerd. Ook laat het wetsvoorstel het naast elkaar bestaan van drie verschillende rechterlijke instanties in douanezaken voortduren. Tevens merken de leden van de D66-fractie op dat het verontrustend is dat het wetsvoorstel voorbij lijkt te gaan aan de jurisprudentie die in toenemende mate verdragsbescherming toekent aan belastingplichtigen die worden bedreigd met een administratieve boete.

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), Koekkoek (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).

Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), R. A. Meijer (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Roethof (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

Uit de memorie van toelichting (hierna: MvT) valt op te maken dat aan het procesmonopolie van de advocatuur geen enkele betekenis meer toekomt. Dat het wetsvoorstel desondanks vasthoudt aan het gedeeltelijke procesmonopolie dat de advocatuur nog geniet in fiscale cassatie-procedures roept bij de leden van de D66-fractie vragen op. Is de regering van mening dat in de toekomstige situatie (twee feitelijke instanties) van verplichte procesvertegenwoordiging sprake moet zijn en zo ja, waar? Licht het niet meer voor de hand de procesvertegenwoordiging (ook) open te stellen voor fiscaal deskundigen niet zijnde advocaten, niet alleen in het belang van de burger maar ook in het belang van de rechter? Welke mogelijkheden en belemmeringen ziet de regering op dit punt? Leidt een dergelijke verruiming tot een behoefte aan nadere definiëring van wie als fiscaal deskundige kan worden aangemerkt?

In het kader van dit wetsvoorstel zouden deze leden ook graag zien dat de regering inzicht geeft in haar standpunt inzake de benoembaarheid van fiscaal juristen in rechtbanken. Het huidige voorbehoud van die benoembaarheid aan meesters in Nederlands recht komt deze leden achterhaald voor. Hoe kijkt de regering aan tegen het argument dat als fiscaal juristen benoembaar zouden worden in rechterlijke colleges, dit ten goede zou komen aan de huidige rechtspraak in sectoren als echtscheidingen, onteigeningen, fraude, faillissementen en sociale verzekeringen, en dat zo'n uitbreiding van de benoembaarheid ook een goede voorbereiding zou kunnen zijn op de toekomstige situatie van belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties?

De leden van de D66-fractie hebben voorts de nodige vragen bij de voorgestelde aanzienlijke verhoging en teruggaaf van het griffierecht. Daarop wordt later in dit verslag ingegaan.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Kennisneming van het voorstel geeft hen aanleiding tot het stellen van diverse vragen, die hieronder aan de orde komen.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden stemmen in met de gedachte achter het wetsvoorstel: harmonisatie van het fiscale procesrecht aan hoofdstuk 8 van de Awb, aanpassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) en intrekking van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (hierna: WARB). Deze leden stemmen ook in met de uitwerking van die harmonisatie in dit wetsvoorstel behoudens de hieronder opgenomen opmerkingen en vragen.

1.1 Achtergronden en doelstelling van het wetsvoorstel

De harmonisatie van het fiscale procesrecht vindt plaats vooruitlopend op een mogelijke wijziging van de rechtsgang in fiscale zaken, aldus de MvT (blz. 1-2). De commissie vraagt of de regering kan aangeven in hoeverre een wijziging van de rechtsgang zal leiden tot aanpassingen van het geharmoniseerde fiscale procesrecht, zoals dit is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

Wat betreft de rechtsgang in fiscale zaken lezen de leden van de D66-fractie in de MvT dat deze te zijner tijd kan worden gewijzigd. Kan de regering toelichten waarom dit wetsvoorstel niet is aangegrepen om in te gaan op de discussie omtrent nut en noodzaak van een tweede feitelijke instantie in de belastingrechtspraak? Hoe staat het met de gedachtevorming en plannen op dit front? Wanneer vallen concrete voorstellen te verwachten? Heeft de regering inmiddels een standpunt inzake de vormgeving van de behandeling van hoger beroep en cassatie als eenmaal de rechtbanken de procedure in eerste aanleg behandelen?

De leden van de GPV-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de invoering van twee feitelijke instanties voor belastingzaken in de rechterlijke organisatie, de belastingkamers bij de rechtbanken en het hoger beroep bij de gerechtshoven. Zij stellen die vraag omdat zij verwachten dat van een daadwerkelijke harmonisatie van de praktijk van het bestuursprocesrecht pas sprake zal zijn bij opname van belastingkamers in de bestuurssector.

1.4 Opzet en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De commissie stelt vast dat de fiscale rechtsbescherming ook onder het nieuwe bestuursprocesrecht een gesloten stelsel zal blijven (MvT, blz. 3). In het nader rapport (blz. 1, punt 1) bij wetsvoorstel 24 868 (Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enkele andere fiscale wetten in verband met de openstelling van bezwaar een beroep tegen een aantal fiscale beschikkingen) d.d. 28 augustus 1996 wordt opgemerkt dat een discussie ten gronde over het gesloten stelsel van rechtsbescherming het beste kan worden gevoerd in het kader van de Awb. Op die plaats wordt verwezen naar een onderzoek dat zal worden verricht naar de vraag, in hoeverre de heffing van belastingen beter in het systeem van de Awb kan worden ingepast. Bij dat onderzoek zal ook de vormgeving van het stelsel van rechtsbescherming – dus ook het al dan niet handhaven van het gesloten stelsel – aan de orde komen. De commissie vraagt de regering of reeds een aanvang is gemaakt met bedoeld onderzoek. Wanneer zijn de resultaten van dit onderzoek te verwachten?

1.5 Invoering van de mogelijkheid van een voorlopige voorziening in het fiscale procesrecht

De leden van de D66-fractie merken op dat de introductie van de voorlopige voorziening in voorkomende gevallen zeer welkom is. Vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming van de belastingplichtige, in het bijzonder wat betreft de informatieverplichtingen en de optimale toegankelijkheid van de procesgang, hebben deze leden wel vragen bij de connexiteitseis van de voorlopige voorziening. Zij verwijzen hierbij naar het commentaar zoals dat in het rapport «Herziening belastingrechtspraak» (hierna: Geschrift 201) van de Commissie ter bestudering van de herziening van de belastingrechtspraak van de Vereniging voor Belastingwetenschap (hierna: de Commissie) is neergelegd. Met de introductie van de voorlopige voorziening is de mogelijkheid tot het openen van een rechtsgang tegen een voorlopige beschikking ook gecompleteerd. Afwijkend ten opzichte van het kort geding is de zogenaamde connexiteitseis die als voorwaarde voor het vragen van een voorlopige voorziening wordt gesteld. Deze connexiteitseis werkt belemmerend voor de rechtsbescherming van de belastingplichtigen als het gaat om informatieverplichtingen die de fiscus kan opleggen. Is de regering bereid om de eis van de connexiteit niet te stellen als het om informatieverplichtingen gaat (AWR, hoofdstuk 8, afdeling 2), of is de regering bereid om het besluit van de inspecteur tot het opleggen van informatieverplichtingen te laten vastleggen in een voor bezwaar vatbare beschikking?

1.6 Gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechterlijke macht en de Belastingdienst

Voor wat betreft de budgettaire consequenties van het wetsvoorstel blijft het naar de mening van de leden van de D66-fractie nog te onduidelijk of en hoe de gerechtshoven voldoende financiële armslag zullen krijgen om onder de nieuwe omstandigheden te werken. Kan de regering dit nader toelichten?

De commissie merkt tenslotte in algemene zin op dat de MvT relatief weinig aandacht besteedt aan de positie van lagere overheden die belastingen heffen.

II ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING

Artikel I – wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen

ONDERDEEL D

Artikel 24a

De commissie vraagt of kan worden gemotiveerd waarom voor de hier voorgestelde regeling is gekozen. Bestaat niet het gevaar dat de nieuwe regeling tot onduidelijkheid en misverstanden bij de belanghebbende leidt? Kennelijk, zo merkt de commissie op, speelt bij het vervatten van meerdere bezwaren in één bezwaarschrift geen rol of sprake is van samenhangende zaken (MvT, blz. 8); de eis van samenhang is ook niet in wettekst neergelegd. Is er te weinig verwantschap tussen de zaken, dan kan de belanghebbende vervolgens echter worden geconfronteerd met niet één, maar meerdere uitspraken van de inspecteur (MvT, blz. 8). Wat is dan – bij zaken die niet samenhangen – uiteindelijk het voordeel dat artikel 24a de belanghebbende biedt?

Een logische beperking lijkt dat gecombineerde bezwaarschriften slechts beslissingen van eenzelfde bestuursorgaan kunnen betreffen. De commissie vraagt zich echter af of de tekst van artikel 24a wel voldoende duidelijk tot uitdrukking brengt dat de bepaling geen toepassing vindt indien de aanslagen verschillende bestuursorganen dan wel overheden betreffen. De commissie vraagt of de regering hierop kan ingaan.

De leden van de GPV-fractie hebben de indruk dat dit artikel wat ruim is geformuleerd. Deze leden vragen of het ook kan gaan om aanslagen van verschillende eenheden van de Belastingdienst of van verschillende heffende instanties. Is het niet beter om te vergen dat er voldoende samenhang is met betrekking tot de geschilpunten?

De commissie vraagt voorts of wordt voorzien in voorlichting, bijvoorbeeld in de rechtsgangverwijzing (artikel 3:45 Awb), over de mogelijkheid die artikel 24a biedt om in één bezwaarschrift tegen meer dan een belastingaanslag of voor bezwaar vatbare beschikking op te komen. Met name, zo merkt de commissie op, is duidelijke voorlichting gewenst over de bezwaartermijn(en), omdat voor alle afzonderlijke belastingaanslagen of voor bezwaar vatbare beschikkingen de daarvoor geldende bezwaartermijnen in acht moeten worden genomen (MvT, blz. 7). Kan de regering hierop ingaan?

ONDERDEEL E

Artikel 25, zesde lid

De commissie vraagt zich af of de term «aanslag» niet dient te worden vervangen door «belastingaanslag», gelet op de Wet van 20 december 1996, Stb. 659. Kan voorts in plaats van «beschikking» niet beter worden gesproken van «voor bezwaar vatbare beschikking», overeenkomstig artikel 23? Over de omkering van de bewijslast in boetezaken maakt de commissie een aantal opmerkingen bij artikel 27e.

De leden van de GPV-fractie merken op, dat per 1 januari 1994 de term «navorderingsaanslag» in dit artikel is opgenomen, terwijl het aantal

mogelijkheden waarin van omkering van de bewijslast sprake is, groter is geworden per 14 juli 1994. Welke plaats heeft nu nog de term «navorderingsaanslag»?

Artikel 25, zevende lid

De aanpassing van deze bepaling is volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) een ondoelmatige ingreep, omdat het nu niet langer mogelijk is om afzonderlijke bezwaarschriften tegen een belastingaanslag en een kwijtscheldingsbesluit bij gezamenlijke uitspraak af te doen. Dit zou volgens de VNG kunnen worden voorkomen door de relatie die in de MvT (blz. 7) wordt gelegd met artikel 24a te schrappen, in die zin dat aan de inspecteur de keuze wordt gelaten om ook in gevallen dat twee bezwaarschriften worden ingediend, in één geschrift uitspraak te doen (commentaar VNG d.d. 4 maart 1997, blz. 2–3). De commissie vraagt hoe de regering over deze suggestie oordeelt.

ONDERDEEL G

Artikel 26

De commissie stelt vast dat in artikel 26, eerste lid, een van de Awb afwijkende regeling van de relatieve competentie is opgenomen. Het wetsvoorstel kiest voor zetelaanknoping. Volgens artikel 8:7 Awb zou niet de standplaats van de inspecteur, maar de woonplaats van de belanghebbende bepalend zijn voor de bevoegdheid van de rechter (woonplaatsaanknoping). Uit het oogpunt van harmonisatie van bestuurs(proces)recht zou het aanbeveling verdienen om aan te sluiten bij de Awb. Afwijking van de Awb – een wet die algemene regels stelt voor het gehele bestuursrecht – is op zich mogelijk, maar daarvoor moeten dan wel zwaarwichtige redenen zijn, zo stelt de commissie. Naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State (advies Raad van State, blz. 1, punt 1) heeft de regering nadere argumenten voor deze keuze aangevoerd (zie MvT, blz. 7–8).

Feteris (M.W.C. Feteris, Het wetsvoorstel herziening fiscaal procesrecht, in: MBB 1997, nr. 4, blz. 121–122) noemt de aangevoerde argumenten niet erg overtuigend. Dat iets van oudsher zo is, kan volgens hem geen argument zijn; wanneer de standplaats van de inspecteur en de woonplaats van de belanghebbende doorgaans tot dezelfde rechter leiden, is er ook geen reden om van de Awb-competentieregeling af te wijken; en wat betreft de rechtstoepassing met betrekking tot entiteiten is het uiteindelijk niet het gerechtshof, maar de Hoge Raad die beslist.

Het – in de MvT niet behandelde – gevolg van de voorgestelde competentieregeling is dat de bevoegdheid van de gerechtshoven geheel in handen wordt gelegd van de Belastingdienst en de wijze waarop die dienst zijn organisatie inricht. Zo zijn, door de concentratie van de registratie- en successie-eenheden in nog slechts drie plaatsen, de gerechtshoven Leeuwarden en Amsterdam beroofd van dit soort zaken; een ander voorbeeld is de concentratie van zaken betreffende motorrijtuigenbelasting bij het Hof Arnhem. Hoewel zetelaanknoping de mogelijkheden voor een eensluidend rechterlijk beleid vergroot, kan zetelaanknoping ernstige consequenties hebben voor de bereikbaarheid van en de toegang tot de rechter, omdat de belastingplichtige met relatief lange reistijden wordt geconfronteerd (Ch.J. Langereis, J.B.H. Röben, Het fiscale procesrecht vernieuwd, Weekblad Fiscaal Recht 1997/6239, blz. 466; Geschrift 201, blz. 24; de bespreking van het rapport «Herziening belastingrechtspraak» van de Commissie (hierna: Geschrift 203), blz. 24; Feteris, blz. 122; het commentaar van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (hierna: NOB) d.d. 6 maart 1997, blz. 7). Met name bij entiteiten kunnen bezwaren ontstaan: voor een partner die wordt meegetrokken

door de entiteit kan het inefficiënt zijn dat het geschil door de belastingrechter in een ander deel van het land wordt behandeld (NOB, blz. 1).

Van der Zee heeft in verband hiermee de suggestie gedaan om voor zaken betreffende de belastingen van rechtsverkeer, successierecht en motorrijtuigenbelasting een uitzondering te maken op de standplaatsaanknoping (Geschrift 203, blz. 9). Feteris (blz. 122) zou hoogstens een uitzondering willen overwegen voor de motorrijtuigenbelasting. Uitzonderingen hebben wel weer als nadeel dat de competentieregeling ingewikkelder wordt. Van Amersfoort stelt voor om de belastingkamers ook buiten het eigen ressort zitting te laten houden, door wijziging van het Besluit nevenzittingsplaatsen (Geschrift 203, blz. 24).

De commissie wenst in verband met het voorgaande de volgende vragen aan de regering voor te leggen. Is de regering zich ervan bewust dat door de zetelaanknoping in artikel 26, eerste lid, de relatieve competentie van de gerechtshoven afhankelijk is van de wijze waarop de Belastingdienst zijn organisatie inricht en dat, door concentratie van bepaalde zaken bij een of meer gerechtshoven, de bereikbaarheid voor belanghebbenden sterk kan verminderen, vergeleken met de situatie die zou ontstaan als de Awb-competentieregeling van toepassing zou zijn? Hoe denkt de regering in dit verband over het voorstel om voor bepaalde zaken een uitzondering te maken op de standplaatsaanknoping en over het voorstel om de belastingkamers ook buiten het eigen ressort zitting te laten houden, door wijziging van het Besluit nevenzittingsplaatsen?

De leden van de GPV-fractie merken met betrekking tot artikel 26, eerste lid, op, dat de relatieve competentie in bepaalde gevallen door met name particulieren als probleem wordt ervaren. Deze leden doelen op naheffingsaanslagen motorrijtuigenbelasting waarvoor alleen het Hof Arnhem bevoegd is, en het aantal gerechtshoven voor notariële heffingen dat teruggebracht is tot drie. Deze leden geven in overweging bij de heffing van rijksbelastingen van natuurlijke personen aan te sluiten bij de standplaats van de inspecteur die competent is voor de inkomstenbelasting van de belastingplichtige.

Artikel 26a

Kennelijk, zo merkt de commissie op, speelt bij het vervatten van meerdere beroepen in één beroepschrift geen rol of sprake is van samenhangende zaken (MvT, p. 8); de eis van samenhang is ook niet in wettekst neergelegd. Is er te weinig verwantschap tussen de zaken, dan kan de belanghebbende vervolgens echter worden geconfronteerd met een splitsing van de zaken door de rechter op grond van artikel 8:14, eerste lid, Awb (waarop evenzovele malen griffierecht is verschuldigd). Wat is dan – bij zaken die niet samenhangen – uiteindelijk het voordeel dat artikel 26a de belanghebbende biedt, zo vraagt de commissie zich af.

De Commissie (Geschrift 201, blz. 26) betwijfelt of tot invoering van artikel 26a moet worden overgegaan. Neemt de mogelijkheid voor de rechter om verwante zaken te voegen (artikel 8:14 Awb) de bezwaren van de huidige regel niet voldoende weg? De regeling roept allerlei vragen op, bijvoorbeeld: wanneer is sprake van samenhangende zaken, met name wanneer eenzelfde feitencomplex leidt tot aanslagen in verschillende belastingen? Kan de regering hierop ingaan?

Kan de regering voorts aangeven, zo vraagt de commissie, of wordt voorzien in voorlichting, bijvoorbeeld in de rechtsgangverwijzing (artikel 6:23 Awb), over de mogelijkheid die artikel 26a biedt om in één beroepschrift tegen meer dan een uitspraak op te komen. Met name is, zo meent de commissie, duidelijke voorlichting gewenst over de beroepstermijn(en), omdat blijkens de MvT (blz. 8) voor alle afzonderlijke beroepen de daarvoor geldende beroepstermijnen in acht moeten worden genomen.

Met betrekking tot bezwaarschriften wordt in de MvT (blz. 8) opgemerkt dat een gecombineerd geschrift niet door verschillende belanghebbenden kan worden ingediend. De commissie vraagt of dit ook geldt voor beroepschriften. Verdient het geen aanbeveling deze beperking in de wet neer te leggen?

De leden van de GPV-fractie vinden dit artikel, evenals artikel 24a, enigszins ruim geformuleerd. Deze leden vragen of het ook kan gaan om uitspraken van verschillende eenheden van de Belastingdienst of van verschillende heffende instanties. Moet er geen samenhang zijn in de geschilpunten tussen de uitspraken? Is het na wetswijziging mogelijk dat een belanghebbende die eigenaar is van 35 verschillende panden, één beroepschrift indient met betrekking tot 35 beschikkingen op grond van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: Wet WOZ) met betrekking tot deze panden, eventueel in verschillende gemeenten?

De leden van de GPV-fractie merken voorts op dat artikel 8:14 Awb de mogelijkheid kent gevoegde zaken te splitsen. Deze leden vragen zich af of bij de mogelijkheid om een beroepschrift in te dienen direct sprake zal zijn van het splitsen van «gevoegde zaken». Deze leden suggereren een afzonderlijk beroep tegen iedere uitspraak wettelijk voor te schrijven met de mogelijkheid voor de belanghebbende(n) voeging te vragen van samenhangende zaken.

Artikel 26b

De fiscale rechtsbescherming blijft, zo is de commissie gebleken, ook in de nieuwe situatie een beperkt belanghebbende-begrip kennen (MvT, blz. 3). Dit is uitgewerkt in artikel 26b. De commissie stelt over deze bepaling de volgende vragen.

Kan inzicht worden verschaft in de reikwijdte van artikel 26b? Kan er wel sprake zijn van een verslechtering van de positie van de belanghebbende door de beslissing op het bezwaarschrift (MvT, blz. 9), nu bij de uitspraak op het bezwaarschrift het aanslagbedrag niet kan worden verhoogd?

De commissie vindt de MvT op het punt van de betekenis van artikel 6:13 Awb in het fiscale procesrecht summier en enigszins onduidelijk. Kan de regering nader toelichten wanneer aan een belanghebbende «redelijkerwijs kan worden verweten geen bezwaar te hebben gemaakt tegen het oorspronkelijke besluit»?

De commissie merkt op dat er onduidelijkheid kan ontstaan over de aanvang van de beroepstermijn voor de belanghebbende die zelf geen bezwaar heeft gemaakt, maar die wel beroep wil instellen tegen de uitspraak op het bezwaarschrift van een ander, welke uitspraak voor eerstgenoemde belanghebbende een verslechtering inhoudt. Deze uitspraak wordt toegezonden aan degene die het bezwaarschrift heeft ingediend (artikel 7:12, tweede lid, Awb). De aanvang van de beroepstermijn is vervolgens gekoppeld aan de datum van dagtekening van de uitspraak dan wel aan de datum van bekendmaking indien de dag van dagtekening is gelegen voor de dag van bekendmaking (artikel 26c). De belanghebbende die geen bezwaarschrift heeft ingediend, blijft op die wijze onkundig van de uitspraak. In verband hiermee legt de commissie de regering de volgende vragen voor. Kan de regering inzicht verschaffen in de aanvang van de beroepstermijn voor de belanghebbende aan wie ingevolge artikel 26b AWR jo. artikel 6:13 Awb wel een beroepsrecht toekomt, maar die zelf geen bezwaar heeft gemaakt tegen het oorspronkelijke besluit? Vangt de beroepstermijn voor deze belanghebbende ingevolge het voorgestelde artikel 26c eerst aan na bekendmaking van de uitspraak aan hem of haar? Dit zou ongewenst zijn, omdat een belastingaanslag dan na het verstrijken van de beroepstermijn die voor de indiener van het bezwaarschrift geldt, nog steeds niet onherroepelijk zou zijn. Ook

vraagt de commissie zich af hoe deze belanghebbende van de uitspraak op de hoogte raakt.

Ingevolge artikel 26b, eerste lid, komt een beroepsrecht toe aan de belanghebbende die op grond van artikel 23 of 24 bevoegd was een bezwaarschrift in te dienen «onverminderd artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht». Door deze laatste toevoeging wordt bereikt dat geen beroep kan worden ingesteld door de belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten geen bezwaar te hebben gemaakt tegen het oorspronkelijke besluit. Dit is in overeenstemming met het stelsel van de Awb (MvT, blz. 9). Om dat te bereiken is het volgens de commissie echter niet noodzakelijk om hier uitdrukkelijk naar artikel 6:13 Awb te verwijzen. Hoofdstuk 6 geldt namelijk al – door de algemene werking van dat hoofdstuk – voor het belastingrecht. In hoofdstuk 8 van de Awb, dat tegen bepaalde besluiten beroep op de rechtbank openstelt, wordt evenmin naar artikel 6:13 Awb verwezen, hoewel die bepaling ook daar gewoon geldt. Een expliciete verwijzing naar artikel 6:13 Awb is dus niet nodig. De commissie wijst in dit verband op aanwijzing 85 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: de uitdrukking «onverminderd artikel...» wordt alleen gebruikt als dit noodzakelijk is om de onderlinge verhouding tussen de ene en de andere bepaling duidelijk te maken; hier ontbreekt die noodzaak volgens de commissie. Bovendien roept een dergelijke verwijzing alleen maar onnodige vragen op (zie: Leonard de Wit, *Nooit meer onverminderd*, RegelMaat 1997/1, blz. 40–41). De commissie legt in verband hiermee aan de regering concreet de volgende vragen voor. Is de verwijzing naar artikel 6:13 Awb niet overbodig, nu deze bepaling door de algemene werking van hoofdstuk 6 van die wet reeds van toepassing is? Waarom wordt in de AWR wel uitdrukkelijk naar artikel 6:13 Awb verwezen, terwijl dat elders, bijvoorbeeld in hoofdstuk 8 van de Awb, niet gebeurt?

Uit de MvT wordt niet direct duidelijk of het wetsvoorstel een ruimer beroepsrecht kent dan de oude AWR. Enerzijds wordt opgemerkt dat een beperkt belanghebbende-begrip blijft gelden (blz. 3) en dat de oude regeling wordt vereenvoudigd (blz. 9). Anderzijds blijkt echter uit het in de MvT (blz. 9) gegeven voorbeeld dat volgens de nieuwe regeling naast de indiener van het bezwaarschrift soms ook andere belanghebbenden een beroepsrecht hebben, terwijl de oude regeling ertoe leidde dat tegen een en dezelfde uitspraak slechts door één belanghebbende beroep kon worden ingesteld. De commissie vraagt of kan worden uiteengezet of en zo ja, in hoeverre de nieuwe regeling van toegang tot de rechter een verruiming betekent ten opzichte van de huidige situatie.

Artikel 26c

De commissie verwijst hier naar haar de opmerkingen bij artikel 26b.

Artikel 27

In deze kernbepaling van het wetsvoorstel wordt hoofdstuk 8 van de Awb grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard. Aan de van-overeenkomstige-toepassing-verklaring van dit hoofdstuk verbindt de commissie de volgende vragen.

TITEL 8.1 (ALGEMENE BEPALINGEN)

AFDELING 8.1.3 (VERWIJZING, VOEGING EN SPLITSING)

De VNG acht verwijzing en voeging van zaken inzake gemeentelijke belastingen zonder nadere voorziening onwenselijk, omdat dit ertoe zou kunnen leiden dat niet alleen zaken betreffende verschillende belastingplichtigen binnen dezelfde gemeente, maar ook zaken van verschillende gemeenten gezamenlijk worden behandeld. De VNG acht dit in strijd met

de geheimhoudingsverplichting (artikel 67 AWR) en met de gemeentelijke beleidsvrijheid, bijvoorbeeld bij ambtshalve vermindering. Verwijzing en voeging zouden alleen mogelijk moeten zijn indien alle procespartijen daarmee instemmen. Hetgeen in de MvT (blz. 12) hierover wordt opgemerkt, biedt volgens de VNG onvoldoende waarborgen (blz. 4; idem commentaar Unie van Waterschappen (hierna: UvW) d.d. 4 maart 1997, blz. 2). Ook Langereis en Röben (blz. 473) zijn van mening dat voeging en verwijzing van de instemming van partijen afhankelijk moet worden gesteld.

In verband hiermee legt de commissie de regering de volgende vraag voor. Betekent het «rekening houden met de belangen van partijen» (MvT, blz. 12) ook dat verwijzing en voeging alleen mogelijk zijn indien alle procespartijen daarmee instemmen? De leden van de PvdA-fractie merken hierbij op dat als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dit dan ook in de wet moet worden vastgelegd, en dat, als de vraag ontkennend wordt beantwoord, dit dan alsnog moet worden opgenomen. Verder vraagt de commissie wat, in verband met splitsing, moet worden verstaan onder «te weinig verwantschap» tussen de zaken (MvT, blz. 9)? Aan de hand van welke criteria wordt de aanwezigheid of het ontbreken van samenhang tussen zaken vastgesteld?

AFDELING 8.1.5 (PARTIJEN)

De regeling van artikel 8:29 Awb is volgens Langereis en Röben (blz. 478) een dissonant in de belastingprocedure. Elke mogelijkheid van onthouden van stukken kan de verhouding burger-bestuur schaden, zeker in de fiscaliteit. Ze pleiten er echter niet voor deze bepaling buiten toepassing te verklaren, maar halen wel met instemming de MvT (blz. 16) aan, waarin staat dat het niet de bedoeling is dat inspecteurs om toepassing van artikel 8:29 Awb verzoeken. Ook Feteris (blz. 124–125) heeft ernstige bezwaren tegen de regeling, maar ook hij kan instemmen met bedoelde passage uit de MvT. De Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf (hierna: RMK) is blijkens zijn commentaar d.d. 4 maart 1997 van mening dat de belastingrechter nimmer feiten mag gebruiken die de belastingplichtige niet kent (zoals niet-openbare gedeelten van controle-rapporten) en dat artikel 8:29 Awb daarom in fiscale procedures geen toepassing behoort te vinden. Ook de Commissie blijft zich verzetten tegen de toepassing van artikel 8:29 Awb in fiscale procedures; gegevens over de gebruikte controletechnieken, algemene branchegegevens en dergelijke moeten in alle openheid door de belanghebbende ten overstaan van de rechter kunnen worden besproken (Geschrift 201, blz. 28). Hartman noemt artikel 8:29 Awb een gotspe van de wetgever, die voor het gehele bestuursprocesrecht zou moeten verdwijnen (Geschrift 203, blz. 38). In de MvT (blz. 14) wordt uitgebreid toegelicht waarom het wenselijk is artikel 8:29 Awb ook in het fiscale bestuursprocesrecht te hanteren. De commissie verzoekt de regering op de hiervoor aangehaalde kritiek te reageren.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat alle feiten die de rechter gebruikt of kan gebruiken, kenbaar moeten zijn voor alle procespartijen. Derhalve zijn deze leden tegen toepassing van artikel 8:29 Awb in fiscale procedures.

De leden van de D66-fractie zijn van oordeel dat de belastingrechter nimmer feiten mag gebruiken die de belastingplichtige niet kent (zoals niet-openbare gedeelten van controlerapporten) en dat artikel 8:29 AWB daarom in fiscale procedures geen toepassing hoort te vinden.

De leden van de SGP-fractie merken op dat huns inziens de mogelijkheid van onthouden van stukken tot het uiterste minimum dient te worden beperkt.

Artikel 8:29, vijfde lid, Awb, bepaalt dat de belanghebbende toestemming moet geven voordat de rechter, op verzoek van het bestuursorgaan, mede op grondslag van stukken die de belanghebbende niet kent, uitspraak mag doen. De commissie vraagt hoe de belanghebbende een weloverwogen besluit kan nemen als hij de betreffende informatie niet kent.

De NOB (blz. 8) verwacht dat het bestaan van verschillende regimes voor vertegenwoordiging in en buiten rechte tot praktische complicaties zal leiden, bijvoorbeeld bij het sluiten van compromissen tijdens de duur van een gerechtelijke procedure. De NOB betreurt het dat de failliet niet langer zelfstandig voor de belastingrechter kan procederen, dat een procedure na het overlijden van de belanghebbende niet langer – zonder een volmacht van elk der erfgenamen – zal kunnen worden gevoerd door een executeur-testamentair of door een bewindvoerder over de nalatenschap – in Geschrift 201, blz. 28, merkt de Commissie op dat hier een bron van problemen kan liggen – en dat de rechter de bevoegdheid wordt ontnomen om vergunning te verlenen voor de vertegenwoordiging van bekwame personen die tijdelijk hun zaak niet in rechte kunnen verdedigen en evenmin tijdig een vertegenwoordiger hebben kunnen aanwijzen. Hartman (Geschrift 203, blz. 38–39) meent dat met het vervallen van de artikelen 41 AWR en 13, eerste lid, WARB, waarin de vertegenwoordiging met vergunning van de inspecteur c.q. het gerechtshof is geregeld, een zekerheid wegvalt. De commissie verzoekt de regering op deze kritiek in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten wat precies de gevolgen zijn van het vervallen van de artikelen 41 AWR en 13, eerste lid, WARB, ingeval de belanghebbende gefailleerd is of overleden.

Voorts vraagt de commissie of de artikelen 8:27, 8:28 en 8:30 Awb, op grond waarvan de belastingplichtige gehouden is informatie te verschaffen aan de rechter, in boetezaken niet op gespannen voet staan met het bepaalde in artikel 14, derde lid, onder g, Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR), en artikel 6, eerste lid, Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

De leden van de D66-fractie zijn van oordeel dat genoemde Awb-artikelen in boetezaken op gespannen voet staan met genoemde verdragsbepalingen. Verdient het geen aanbeveling, zo vragen deze leden, om genoemde Awb-bepalingen niet van toepassing te verklaren op boetezaken?

AFDELING 8.1.6 (GETUIGEN, DESKUNDIGEN EN TOLKEN)

Artikel 8:33, vierde lid, Awb, bepaalt dat de rechtbank kan bepalen dat getuigen niet zullen worden gehoord dan na het afleggen van de eed of de belofte. In het rapport «De invloed van de Awb op het fiscale procesrecht» (hierna: Geschrift 193) wijst de Commissie erop (blz. 24) dat onder het oude recht (artikel 15, vierde lid, WARB) het beëdiggen van getuigen dwingend was voorgeschreven en dat 8:33, vierde lid, Awb, de indruk wekt dat beëdiging niet altijd hoeft plaats te vinden. Volgens de Commissie is er geen reden waarom de rechter in de toekomst van het beëdiggen van getuigen zou moeten afzien. De Commissie acht het

merkwaardig dat de beëdiging van getuigen ter beslissing aan de rechter wordt overgelaten. Een getuige in de zin der wet zal altijd moeten worden beëdigd (Geschrift 201, blz. 28–29; aldus ook Langereis en Röben, blz. 476). Naar aanleiding hiervan stelt de commissie de vraag, of er niet in dient te worden voorzien dat getuigen altijd moeten worden beëdigd.

AFDELING 8.1.7 (VERZENDING VAN STUKKEN)

Volgens artikel 8:37 Awb hoeft de rechter slechts een beperkt aantal stukken aangetekend te verzenden. De NOB (blz. 7) en de Commissie (Geschrift 201, blz. 30) achten het echter van belang dat ook andere stukken waarvan het verzendingsmoment de aanvang van een fatale termijn inhoudt, zoals de nota's griffierecht en de uitnodiging tot het herstellen van een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 Awb, aangetekend worden verzonden. In de MvT (blz. 15) wordt opgemerkt dat het de rechter vrijstaat ook andere dan de in artikel 8:37 bedoelde stukken aangetekend of op andere bijzondere wijze te verzenden. De NOB acht deze opmerking echter te vrijblijvend. Ook de Commissie betreurt het dat geen van de Awb afwijkende voorziening is getroffen.

In verband hiermee legt de commissie aan de regering de volgende vragen voor. Acht de regering het wenselijk dat ook andere stukken dan die welke in artikel 8:37 Awb expliciet zijn genoemd en waarvan het verzendingsmoment de aanvang van een fatale termijn inhoudt, aangetekend of op andere bijzondere wijze worden verzonden? Zo ja, biedt artikel 8:37 Awb hiervoor wel een voldoende waarborg?

De leden van de PvdA-fractie achten het wenselijk dat ook andere stukken dan die welke in artikel 8:37 Awb expliciet zijn genoemd en waarvan het verzendingsmoment de aanvang van een fatale termijn inhoudt, aangetekend worden verzonden. Naar de mening van deze leden moet hier de verplichting tot het aangetekend verzenden worden uitgebreid.

TITEL 8.2 (BEHANDELING VAN HET BEROEP)

AFDELING 8.2.1 (GRIFFIERECHT)

De commissie verwijst naar haar opmerkingen bij artikel 27b.

AFDELING 8.2.2 (VOORONDERZOEK)

Termijn indiening verweerschrift (artikel 8:42 Awb)

De verkorting van de termijn voor het indienen van een verweerschrift van acht weken in de oude situatie tot vier weken volgens het wetsvoorstel (artikel 8:42, eerste lid, Awb) zal volgens de VNG (blz. 4) en de UvW (blz. 2) vermoedelijk leiden tot vele verzoeken om verlenging van de termijn. Volgens deze organisaties is door de ingewikkeldheid en massaliteit van belastingprocedures de termijn van vier weken in veel gevallen niet haalbaar. De Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs (hierna: NFB) bestrijdt in haar commentaar d.d. 26 februari 1997 (blz. 2) juist iedere poging tot verlenging van de termijn voor het indienen van een verweerschrift, onder meer omdat lange termijnen de fiscus als het ware uitnodigen om zich bij het doen van uitspraken op bezwaarschriften niet grondig in de zaak te verdiepen. De regering (MvT, p. 15) wijst op het belang van de rechtseenheid – deze wordt gediend als in alle gevallen een termijn van vier weken geldt – en op de mogelijkheid tot verlenging van de termijn (artikel 8:42, tweede lid, Awb). De commissie vraagt de regering in te gaan op de bezwaren die tegen invoering van een termijn van vier weken zijn aangevoerd.

Over te leggen stukken (artikel 8:42 Awb)

In de MvT (blz. 16) stelt de regering dat stukken die wel op het geschil betrekking hebben, maar die de inspecteur liever geheim wil houden voor de belastingplichtige, niet zijn aan te merken als «op de zaak betrekking hebbende stukken» en daarom niet aan de rechter hoeven te worden overgelegd. De commissie betwijfelt of dit standpunt houdbaar is. Impliceert de regeling van artikel 8:29 Awb (de mogelijkheid voor de rechter om zijn beslissing te baseren op gegevens die vanwege het vertrouwelijke karakter voor één partij geheim blijven) niet dat dergelijke verborgen gebleven informatie eerst aan de rechter moet worden overgelegd, en dat vervolgens eventueel artikel 8:29 kan worden toegepast? Het is dus niet de inspecteur, maar de rechter die bepaalt of stukken aan de andere partij mogen worden onthouden. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de MvT op blz. 14 spreekt over de toepassing van artikel 8:29 Awb in het fiscale procesrecht. Op blz. 16 van de MvT wordt gesproken over artikel 8:42 Awb. De stukken uit de MvT lijken met elkaar in tegenspraak te zijn. Zou de regering dit kunnen toelichten? Voor deze leden maakt deze tegenstelling de toepasselijkheid van artikel 8:29 Awb nog minder wenselijk. Het is immers een groot goed dat de procespartijen inzage hebben in alle stukken.

Getuigen en deskundigen (artikelen 8:46 t/m 8:48 Awb)

Volgens artikel 8:46, tweede lid, Awb, informeert de rechter partijen tenminste een week van tevoren over het horen van getuigen in het vooronderzoek. In Geschrift 193 (blz. 24) wordt deze termijn erg kort genoemd, vooral als partijen bij het horen aanwezig willen zijn. Hier kan tegenover worden gesteld dat uit de evaluatie van de Awb op dit punt niet van problemen is gebleken (zie J.B.J.M. ten Berge e.a., Het bestuursprocesrecht. Ervaringen met de Awb, deel 2, Deventer 1996, blz. 133–136) en dat een verlenging van de termijn in belastingzaken de gewenste eenheid van het bestuursprocesrecht zou aantasten. De commissie vraagt de regering of de termijn van een week in de praktijk niet te kort zal blijken te zijn.

AFDELING 8.2.4 (VEREENVOUDIGDE BEHANDELING)

Artikel 8:55, derde lid, Awb, gaat er vanuit dat de rechter alleen verplicht om is de indiener van het verzetschrift in de gelegenheid te stellen te worden gehoord indien deze daarom heeft verzocht. De commissie wijst erop dat in boetezaken echter geen verzoek van de opposant mag worden verlangd, tenzij het verzet gegrond wordt verklaard (zie HR 2 december 1992, BNB 1993/64). Dient dit gegeven niet alsnog in het wetsvoorstel te worden verwerkt?

AFDELING 8.2.5 (ONDERZOEK TER ZITTING)

Volgens artikel 8:63, tweede lid, Awb, kan de rechter van het horen van door een partij meegebrachte of opgeroepen getuigen en deskundigen afzien, indien hij van oordeel is dat dit redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Laat dit criterium toe, zo vraagt de commissie, dat een aanbod tot het leveren van bewijs door getuigen en deskundigen kan worden gepasseerd op grond van vermoedens over de betrouwbaarheid van de getuige of deskundige?

AFDELING 8.2.6 (UITSPRAAK)

Langereis en Röben (blz. 479) zijn van mening dat artikel 8:69, derde lid, Awb (de bevoegdheid tot ambtshalve aanvullen van de feiten), buiten toepassing moet blijven zolang er geen tweede feitelijke instantie is die op de uitoefening van deze bevoegdheid kan toezien. De commissie vraagt hoe de regering hierover denkt.

Mag de rechter ook tot ambtshalve aanvulling van de feiten overgaan als dit ten nadele van de belastingplichtige strekt, zo vraagt de commissie.

Ingevolge artikel 8:72, vierde lid, Awb, kan de rechter bij een gegrond-verklaring hetzij zelf in de zaak voorzien, hetzij terugverwijzen naar de inspecteur met de opdracht een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de rechterlijke uitspraak. De commissie stelt vast dat in de MvT (blz. 17) niet wordt ingegaan op de wijze waarop de rechter van de bevoegdheid tot zelf in de zaak voorzien gebruik zou moeten maken. Neemt de regering nog steeds het standpunt in dat in het belastingrecht zelf in de zaak voorzien regel behoort te zijn, aangezien daar na de vernietiging voor het bestuur in de meeste gevallen geen beleidsvrijheid meer bestaat (Algemene wet bestuursrecht, memorie van antwoord, Kamerstukken II 1990–1991, 21 221, nr. 5, blz. 51–52)? In welke gevallen kan naar het oordeel van de regering terugverwijzing aangewezen zijn?

De Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOVA) merkt in haar commentaar d.d. 5 maart 1997 (blz. 5) op dat het systeem uit de huidige praktijk, waarbij de zaak wordt aangehouden om de inspecteur in de gelegenheid te stellen de door het gerechtshof gesuggereerde suggesties aan te brengen, tot hetzelfde resultaat kan leiden. Bovendien heeft deze praktijk het voordeel dat sneller zekerheid wordt verkregen. De commissie vraagt de regering op deze opmerkingen in te gaan.

TITEL 8.4 (HERZIENING)

De UvW (blz. 3) blijft bij haar in de MvT (blz. 18) aangehaalde standpunt dat de mogelijkheid van herziening ongewenst is, dan wel in ieder geval aan een termijn moet worden gebonden. De commissie vraagt de regering hierop in te gaan.

Kan worden aangegeven, zo vraagt de commissie, wat de reikwijdte van artikel 8:88 Awb is? Wat wordt bedoeld met het onderscheid tussen nieuw gebleken feiten van vóór de uitspraak en nieuwe feiten die na de uitspraak opkomen?

Artikel 27a

Het gerechtshof kan, als beroep wordt ingesteld tegen het uitblijven van een uitspraak op bezwaar, bepalen dat de inspecteur zijn controle- en inlichtingenbevoegdheden nog enige tijd mag uitoefenen. In Geschrift 203 (blz. 12 en 41) wordt gepleit tegen invoering van deze bepaling. Niet valt in te zien waarom een inspecteur, die er niet in slaagt binnen één (of twee) jaar de feiten op tafel te krijgen, nog een nieuwe termijn moet krijgen om dat, met behulp van dwangmiddelen, alsnog te doen. Bovendien wordt de belanghebbende door toepassing van artikel 27a onder druk gezet en in een nadelige procespositie gebracht: omkering van de bewijslast dreigt als hij weigert de inspecteur de benodigde inlichtingen te verstrekken. Tenslotte is het kennelijk de bedoeling dat over de toepassing van artikel 27a wordt beslist voordat het proces begint, terwijl op zijn minst hoor en wederhoor vereist is. De commissie verzoekt de regering op deze bezwaren te reageren.

Artikel 27a behoort naar de mening van de leden van de PvdA-fractie geen toepassing te vinden als de belanghebbende hierdoor in een nadeliger positie kan komen dan bij het niet bestaan van artikel 27a. Wel

voorstelbaar is, zo stellen deze leden, dat de uitoefening van de in artikel 27a bedoelde bevoegdheden afhankelijk wordt gesteld van het verlenen van toestemming van de belanghebbende.

Artikel 27b

De commissie stelt vast dat er nogal wat kritiek is gekomen op de voorgestelde regeling van het griffierecht. De leden van de D66-fractie noemen het opvallend dat er op deze regeling veel kritiek is gekomen. De griffierechten hebben altijd veel aandacht gehad van deze leden. De toegang tot de rechter moet, zo stellen deze leden, voor iedereen worden gewaarborgd.

De commissie constateert dat de kritiek zich enerzijds richt op artikel 27b van het wetsvoorstel, met name op de hoogte van de bedragen die in de verschillende gevallen zijn verschuldigd, en anderzijds op de Awb-bepaling inzake griffierechten (artikel 8:41), welke bepaling in het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing wordt verklaard (zie artikel 27, eerste lid). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de anti-cumulatieregeling.

Omwille van de overzichtelijkheid worden alle vragen en opmerkingen over het griffierecht hier, bij artikel 27b, behandeld, dus ook voor zover ze op artikel 8:41 Awb betrekking hebben.

De commissie constateert dat de hoogte van het griffierecht niet in alle gevallen is afgestemd op het in geding zijnde belastingbedrag (het belang van de zaak). Andere belanghebbenden dan natuurlijke personen moeten soms een, in verhouding tot het belastingbedrag, hoog bedrag aan griffierecht betalen (f 400,-), wat een aanzienlijke drempel kan opwerpen voor de toegang tot de belastingrechter. Anderzijds zullen natuurlijke personen soms een, in verhouding tot het belastingbedrag, laag bedrag aan griffierecht moeten betalen (f 50,-). Gepleit is voor een regeling waarbij de hoogte van het griffierecht wordt gekoppeld aan het in het geding zijnde bedrag (UvW, blz. 4). Ook Langereis en Röben (blz. 470) wijzen op onevenwichtigheden in de voorgestelde regeling, waarin (alleen) voor natuurlijke personen onderscheid wordt gemaakt naar de aard van de zaak. De particulier die opkomt tegen een naheffingsaanslag parkeerbelasting van f 65,- moet f 50,- griffierecht betalen, een rechtspersoon die een parkeerbon voor hetzelfde bedrag heeft gekregen, moet daarentegen f 400,- betalen. Een onder de IB vallende ondernemer die procedeert over f 100 000,- winst moet een griffierecht van f 50,- betalen, een werknemer die procedeert over een beperkt bedrag aan te veel ingehouden loonbelasting echter f 200,-. Ook de VNG pleit (blz. 5) voor een regeling waarbij de hoogte van het griffierecht is gecorrigeerd aan het belang van de zaak. In Geschrift 201 wordt de vraag gesteld of deze ongelijkheden aanvaardbaar zijn. Als men toch bij de Awb wil aansluiten, lijkt het lage griffierecht van f 50,- voor alle natuurlijke personen aangewezen (Geschrift 201, blz. 16). Simons pleit ervoor geen tariefdifferentiatie te hanteren, maar te kiezen voor één tarief, bijvoorbeeld f 75,- (Geschrift 203, blz. 18).

Naar aanleiding hiervan stelt de commissie de vraag, of een regeling waarbij de hoogte van het griffierecht wordt gekoppeld aan het in het geding zijnde bedrag niet de voorkeur verdient boven het in het wetsvoorstel neergelegde stelsel.

Het gekozen systeem komt neer op een objectieve benadering van de draagkracht, aldus de MvT. Dit betekent dat de individuele draagkracht geen rol meer speelt (MvT, blz. 20). Het vraagstuk van de draagkracht roept vragen op, aldus de commissie. Zo gaat er MvT er bijvoorbeeld vanuit dat ondernemers draagkrachtiger zijn dan particulieren. Waarop is deze stelling gebaseerd?

De commissie constateert dat, uitgaande van de door de regering gekozen lijn, waarin een objectieve benadering van de draagkracht voorop staat en onderscheid wordt gemaakt tussen ondernemers en particulieren, de regeling niet altijd consequent is. Zo vallen procedures over de vermogensbelasting onder het lage griffierecht, evenals procedures over inkomstenbelasting wegens winst uit onderneming. Ook is het vreemd dat een particulier die procedeert over inhouding of vermindering van loonbelasting f 200,- moet betalen, terwijl het griffierecht slechts f 50,- bedraagt wanneer dezelfde kwestie aan de orde komt in een procedure over de inkomstenbelasting. Welke mogelijkheden ziet de regering om deze inconsequenties weg te nemen?

De commissie stelt verder vast dat de verschuldigde bedragen, vergeleken met de oude situatie, aanzienlijk worden verhoogd en dat de mogelijkheden tot vermindering zijn vervallen. Volgens Feteris (blz. 123) zal het effect zijn dat over relatief kleine bedragen (enkele honderden guldens) nauwelijks meer zal worden geprocedeerd door rechtspersonen en natuurlijke personen die met een «ondernemingsheffing» als bedoeld in artikel 27b, eerste lid, worden geconfronteerd. De commissie vraagt de regering op grond hiervan of de (aanzienlijke) verhoging van het griffierecht er niet toe zal leiden dat, met name bij geringe belastingbedragen, belanghebbenden vanwege het verschuldigde griffierecht van het instellen van beroep op de belastingrechter zullen afzien.

Leidt de voorgestelde verhoging van het griffierecht niet tot een verslechtering van de rechtsbescherming, waarvan in de MvT (blz. 10) wordt gesteld dat deze nu juist niet mag optreden?

In de literatuur is gesteld dat de voorgestelde regeling in boetezaken bovendien op gespannen voet staat met het door artikel 6 EVRM gewaarborgde recht op toegang tot de rechter (Feteris, blz. 123, Langereis en Röben, blz. 470; Geschrift 201, blz. 16; E.B. Pechler, Nova in het fiscale procesrecht, MBB 1997, nr. 4, blz. 131). De Hoge Raad heeft in algemene zin uitgesproken dat artikel 6 EVRM zich verzet tegen een griffierecht dat zo hoog is dat de toegang tot de rechter wezenlijk wordt belemmerd (HR 27 juni 1992, BNB 1992/277). Bij een griffierecht van f 200,- zonder mogelijkheden tot vermindering is het de vraag of aan de eisen van het EVRM wordt voldaan (Geschrift 193, blz. 27). De regering is echter van mening dat zich bij de voorgestelde regeling geen wezenlijke belemmering van de toegang tot de rechter zal voordoen (nader rapport, blz. 3, punt 3). De commissie verzoekt de regering op bovenstaande opmerkingen in te gaan. Zij legt de regering de vraag voor, hoe in boetezaken de voorgestelde regeling van het griffierecht zich verhoudt tot het in artikel 6 EVRM gewaarborgde recht van toegang tot de rechter.

De regering geeft in het nader rapport (blz. 3, punt 3) aan, eerst de evaluatie van de Awb te willen afwachten, alvorens wijzigingen of aanvullingen van de regeling van het griffierecht in verband met de betekenis van artikel 6 EVRM voor boetezaken in voorbereiding te nemen. Het kabinetsstandpunt over die evaluatie wordt in de zomer van 1997 verwacht. Moet uit de opmerking dat eerst de evaluatie van de Awb wordt afgewacht enerzijds, en het streven naar spoedige inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel anderzijds, worden afgeleid dat eventuele wijzigingen in de regeling van het griffierecht niet meer in dit wetsvoorstel kunnen worden verwerkt, zo vraagt de commissie.

De leden van de D66-fractie vragen of uit het voorgaande moet worden afgeleid dat eerst de evaluatie van de Awb wordt afgewacht en dat de regering daarna mogelijk zal voorstellen opnieuw wijzigingen in het griffierecht aan te brengen. Deze leden vragen voorts of de regering geen aanleiding ziet voor een regeling inzake vermindering voor on- en minvermogens, zoals die thans bestaat.

Volgens artikel 8:41, tweede lid, Awb, moet het griffierecht binnen vier weken zijn bijgeschreven of gestort. Onder de oude regeling gold een termijn van acht weken. De commissie vraag of hier geen problemen zijn te verwachten, omdat veel belanghebbenden de betekenis van het verschil tussen de datum van afschrijving en de datum van bijschrijving niet onderkennen, en omdat het betalingsverkeer soms onberekenbaar lang duurt. Langereis en Röben (blz. 469–470) pleiten daarom voor een verlenging van deze termijn. Volgens de leden van de D66-fractie lijkt er voor een dergelijke verlenging veel te zeggen. Kan de regering hier nader op ingaan?

Artikel 8:41, vierde lid, tweede volzin, Awb, bepaalt dat in andere gevallen van intrekking van het beroep dan het geval dat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de indiener van het beroepschrift is tegemoetgekomen, de rechtspersoon het griffierecht geheel of gedeeltelijk kan vergoeden. Volgens Langereis en Röben (blz. 470) zou het de fiscus sieren als hij ook na geheel of gedeeltelijk verlies tot vergoeding van griffierecht zou overgaan. De commissie vraagt of de regering kan aangeven hoe de Belastingdienst gebruik zal maken van de bevoegdheid tot vergoeding van griffierecht bij intrekking van het beroep.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag zien dat een aparte regeling wordt opgenomen die inhoudt dat als de belanghebbende geheel of gedeeltelijk in het gelijk gesteld wordt, het griffierecht vergoed zal worden.

Is het niet meer voor de hand liggend om bij gegrondverklaring van het beroep altijd het griffierecht te vergoeden, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Artikel 8:41, eerste lid, Awb, bevat een anti-cumulatievoorziening: bij een beroepschrift terzake van twee of meer samenhangende besluiten is slechts eenmaal griffierecht verschuldigd. Deze regeling gaat nu ook voor het belastingrecht gelden. Het is volgens de commissie echter niet duidelijk wanneer van een dergelijke samenhang sprake is. In het kader van artikel 26a – waarin is bepaald dat een beroepschrift meer dan één uitspraak kan betreffen – heeft de Raad van State de regering gevraagd te verduidelijken wat onder inhoudelijk samenhangende zaken moet worden verstaan, ook omdat dit doorwerkt naar het griffierecht (advies Raad van State, blz. 2, punt 2). De regering stelt in het nader rapport (blz. 2, punt 2) dat de toelichting is aangevuld met een passage over de vraag, wat moet worden verstaan onder inhoudelijk samenhangende besluiten. De commissie stelt echter vast dat de MvT nog erg vaag is over deze vraag. Het enige dat wordt opgemerkt dat bij «geheel los van elkaar staande uitspraken» en bij «te weinig verwantschap tussen de zaken» geen sprake is van samenhangende zaken in de zin van artikel 8:41 Awb (MvT, blz. 8–9). Dit verschaft geen inzicht in wat onder samenhang is te verstaan. De commissie vraag daarom of de regering in algemene zin en met behulp van voorbeelden kan verduidelijken wanneer in het belastingrecht wel, en wanneer niet sprake is van (inhoudelijk) samenhangende zaken in de zin van artikel 8:41, eerste lid, Awb.

Over de uitvoerbaarheid van de griffierechtregeling stelt de commissie de volgende vragen. Zal de voorgestelde tariefdifferentiatie in de uitvoering niet tot problemen kunnen leiden, omdat op een betrekkelijk laag niveau in de organisatie (de griffie) over de hoogte van de nota griffierecht moet worden geoordeeld? Dit vergt een beoordeling van de juridische hoedanigheid van de belanghebbende en het soort belasting dat in het geding is. Verdient reeds hierom een eenvoudiger systeem niet de voorkeur? Daar komt bij dat artikel 8:41, eerste lid, Awb, een anti-cumulatievoorziening kent. Bij een beroepschrift terzake van twee of meer samenhangende besluiten is slechts eemaal griffierecht

verschuldigd. Wanneer sprake is van een dergelijke samenhang, is in de praktijk soms lastig te beoordelen. Naar aanleiding hiervan vraagt de commissie of de voorgestelde regeling van het griffierecht door de tariefdifferentiatie en de anti-cumulatievoorziening in de praktijk wel goed hanteerbaar is. Welk effect zal de regeling naar verwachting hebben op de werklast van (de griffie van) de gerechten?

De leden van de D66-fractie plaatsen sterke vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van een tariefdifferentiatie bij de griffierechten. Alleen daarom al verdient het naar het oordeel van deze leden de voorkeur om een eenvoudiger systeem op te zetten.

Met betrekking tot het griffierecht verzoekt de commissie de regering voorts in te gaan op de volgende vragen. De volgorde van de onderdelen a en b van het eerste lid is naar de mening van de commissie niet de meest logische. Onderdeel a is van toepassing indien beroep is ingesteld «tegen een ander besluit dan een besluit als bedoeld in onderdeel b». Dit betekent dat, wil men weten wanneer het lage griffierecht (onderdeel a) geldt, eerst onderdeel b moet worden geraadpleegd. Is het niet logischer om in het eerste lid onderdeel b vóór onderdeel a te plaatsen? De commissie wijst in dit verband op artikel 8:41, derde lid, Awb.

Als één beroepschrift tegen meerdere uitspraken geen samenhangende zaken betreft, zal de rechter tot splitsing en bijheffing van griffierecht overgaan, aldus de MvT (blz. 9). In welke zaak volgt, als na splitsing tot bijheffing van griffierecht is overgegaan, een niet-ontvankelijkverklaring, als het bijgeheven griffierecht niet of niet tijdig wordt voldaan?

Met betrekking tot artikel 27b merken de leden van de VVD-fractie het volgende op.

Deze leden zijn vooralsnog niet overtuigd dat het noodzakelijk is het huidige stelsel te veranderen. Gaarne vernemen deze leden een uitgebreide reactie op hetgeen prof. dr L.G.M. Stevens en drs A.O. Lubbers hieromtrent hebben aangegeven in het artikel «Drempels in de toegang tot de belastingrechter» (Weekblad Fiscaal Recht 1994/337).

Kan de regering aangeven om welk budgettair belang het gaat, dan wel een up-date geven van de getallen die zijn genoemd in reactie op de Kamervragen van het lid Ybema d.d. 21 november 1991 (Aanhangsel II, 1991–1992, nr. 264).

Op welke wijze, zo vragen de leden van de VVD-fractie verder, heeft de regering de motie-Lansink c.s. d.d. 4 juni 1984 (Kamerstukken II 1983–1984, 17 931, nr. 28) betrokken bij haar overwegingen?

Artikel 27c

De commissie vraagt of niet dient te worden voorzien in de mogelijkheid dat boetezaken achter gesloten deuren worden behandeld vanwege het enkele feit dat de belanghebbende daarom vraagt. De wet zou hiermee beter aansluiten bij de praktijk, waarin zittingen in boetezaken in feite niet voor het publiek toegankelijk zijn. Is het juist dat een dergelijke regel zich verdraagt met het EVRM?

Kan de regering ingaan op de situatie dat er bij de behandeling van een fiscale boete toch op het achterliggende feitencomplex moet worden ingegaan? Openbaarmaking kan dan toch bekendmaking van te beschermen gegevens inhouden?

Verdiert het geen aanbeveling, zo vraagt de commissie verder, om de woorden «is gehandhaafd» in artikel 27c, eerste lid, te vervangen door «in het geding is»? De openbaarheid in het geval van een boete zou slechts vereist moeten zijn, indien de gehandhaafde verhoging op zich in rechte wordt bestreden. Dit wordt met de woorden «in het geding is» beter aangegeven. Deze woorden worden ook gebruikt in de MvT bij artikel 27c (blz. 20) en in artikel 29c, derde lid, dat handelt over de openbaarheid in cassatie.

Kan de regering aangeven wat wordt bedoeld met de woorden «voor zover de belangen van partijen daardoor niet worden geschaad» in artikel 27c, eerste lid, tweede volzin? Betekent deze formulering dat de zitting met gesloten deuren moet plaatsvinden indien partijen geen toestemming geven voor een openbare behandeling?

De commissie vraagt tenslotte of de regering kan aangeven of de inspecteur niet in conflict kan komen met zijn geheimhoudingsplicht bij een behandeling die door de rechter openbaar wordt verklaard.

De leden van de GPV-fractie hebben de indruk dat de openbaarheid in fiscale procedures, waarbij een verhoging in het geding is, niet veel voorstelt. Deze leden geven in overweging aan te sluiten bij de regeling van artikel 8:62 Awb, met name gelet op de inhoud van het tweede lid van dit artikel.

Deze leden informeren voorts naar de ervaringen met betrekking tot de openbaarheid van fiscale procedures. Blijkt de openbaarheid een beletsel te zijn voor het instellen van beroep en hoe is de situatie rond openbaarheid geregeld in andere Europese staten?

Artikel 27d

De commissie plaatst kanttekeningen bij de opmerking «Het betreft overigens termijnen van orde, op de overschrijding waarvan zoals bekend geen sanctie staat» aan het slot van het artikelsgewijze commentaar op artikel 27d (MvT, blz. 21). Ten eerste kan men zich afvragen welk nut het opnemen van termijnen in de wet heeft als daarbij direct wordt opgemerkt dat de rechter zich er toch niet aan hoeft te houden. Ten tweede, zo merkt de commissie op, is er een tendens om meer gewicht toe te kennen aan termijnen die aan de (bestuurs)rechter worden gesteld. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het verslag van de evaluatiecommissie Awb. Deze commissie acht de tijd rijp om invoering van een algemene termijn voor de totale doorlooptijd van bestuursrechtelijke zaken – dus het tijdsverloop tussen indiening van het beroepschrift en de uitspraak van de rechter – te overwegen (Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996, 's-Gravenhage 1996, blz. 63).

Samenvattend legt de commissie de regering de volgende vraag voor: hoe moet de opmerking dat het bij de termijnen voor het doen van een schriftelijke uitspraak om termijnen van openbare orde gaat, op de overschrijding waarvan geen sanctie staat, worden beoordeeld in het licht van de toegenomen zorg over de lange duur van beroepsprocedures en de gedachte om de maximale doorlooptijd van bestuursrechtelijke zaken wettelijk vast te leggen? Wordt met een dergelijke opmerking geen verkeerd signaal afgegeven?

De leden van de GPV-fractie lezen in de MvT dat op het overschrijden van de termijnen geen sancties staan. Geldt dit ook voor de termijn van twee weken voor het doen van een mondelinge uitspraak (zie HR 3 februari 1988, BNB 1988/94) en de termijn voor het verzenden van de uitspraak (artikel 8:79 Awb)? Zijn er met betrekking tot deze termijnen al ervaringen te melden van de rechtbanken?

Artikel 27e

De regeling van de omkering van de bewijslast is naar het oordeel van de NOB (blz. 2) niet toelaatbaar indien het beroep (mede) is gericht tegen een administratieve boete, gelet op het bepaalde in artikel 6, tweede lid, EVRM, zoals uitgelegd in HR 15 juli 1988, BNB 1988/270. In het wetsvoorstel Wijziging van de AWR en van de Invorderingswet 1990 in verband met de herziening van het stelsel van administratieve boetes en

van het fiscale strafrecht (23 470) wordt in het voorgestelde artikel 29, eerste lid, tweede volzin, AWR, dan ook bepaald dat omkering van de bewijslast geen toepassing vindt voor zover het beroep is gericht tegen een vergrijpboete. Kan de regering aangeven of de regeling van de omkering van de bewijslast ook van toepassing is als het beroep (mede) is gericht tegen een administratieve boete? Moet het voorliggende wetsvoorstel hieraan niet worden aangepast?

De commissie vraagt voorts of het geen aanbeveling verdient om in artikel 27e aan de belastingrechter de bevoegdheid toe te kennen tot matiging van de aanslag als daartoe aanleiding bestaat.

Artikel 27g

De leden van de GPV-fractie maken uit de tekst van artikel 8:78 Awb op dat de uitspraken in het openbaar gedaan moeten worden. Hoe verhoudt dit artikel zich tot de beperkingen van artikel 27g? Hoe is de stand van zaken met betrekking tot de algemene verkrijgbaarheid van fiscale jurisprudentie?

Artikel 28 en artikel 28b, tweede lid

De commissie stelt vast dat het wetsvoorstel de mogelijkheid van cassatie tegen mondelinge uitspraken opent. Het gerechtshof zendt in dat geval de aanvullende gegevens die de Hoge Raad voor zijn cassatietaak nodig heeft aan de Hoge Raad, zo bepaalt artikel 28b, tweede lid. Dit is, zo stelt de MvT (blz. 23), een vereenvoudiging van het oude regeling, waarin alleen beroep tegen schriftelijke uitspraken mogelijk was en een belanghebbende, indien hij cassatie wilde instellen tegen een mondelinge uitspraak, het gerechtshof eerst moest verzoeken deze te vervangen door een schriftelijke uitspraak. De Raad van State ziet weinig verschil met de oude regeling en geeft de voorkeur aan handhaving van die oude regeling (advies, blz. 4, punt 6).

De commissie constateert dat ook in de literatuur en in de ingekomen commentaren is gepleit voor handhaving van de oude regeling. Zo ontgaat het Langereis en Röben (blz. 480–481) volledig welke voordelen zijn verbonden aan de mogelijkheid van cassatie tegen mondelinge uitspraken. In het voorstel verdwijnen de twee voordelen van de huidige regeling – het gerechtshof heeft de mogelijkheid onduidelijkheden in de mondelinge uitspraak weg te nemen; de belanghebbende kan aan de hand van de (uitgebreidere) uitspraak zijn cassatiekansen nog eens afwegen – en komt er een groot nadeel bij: de Hoge Raad ontvangt, naast het korte proces-verbaal van de mondelinge uitspraak, overzichten van het gerechtshof die de belanghebbende niet kent of kan kennen. In zijn cassatieberoepschrift kan hij er dus niet over klagen. Bovendien zou hij wellicht geen cassatieberoep hebben ingesteld als hij deze overzichten wel had gekend. Langereis en Röben achten deze bezwaren zo zwaarwegend dat de voorgestelde regeling naar hun mening niet in deze vorm behoort te worden ingevoerd. Handhaving van de huidige regeling verdient volgens hen verre de voorkeur. Ook Feteris (blz. 126–127) zou zich goed kunnen vinden in handhaving van de oude regeling, waarbij wel de huidige gecompliceerde griffierechtregeling zou moeten worden aangepast. Ook de VNG (blz. 5) hecht aan handhaving van de oude regeling. Het proces-verbaal van een mondelinge uitspraak in een gemeentelijke belastingzaak is vaak zeer beknopt. Om de gedachtegang van het gerechtshof te doorgronden kan een schriftelijke uitspraak verhelderend werken. Dit kan er ook toe leiden dat van het instellen van cassatieberoep wordt afgezien. De NOB (blz. 4) adviseert de voorgestelde regeling te heroverwegen. De NOB zou een ontwikkeling waarbij in minder gevallen dan thans mondeling uitspraak wordt gedaan betreuren, omdat daarmee een vlotte procesgang wordt bemoeilijkt. De UvW (blz. 4)

kan op zich instemmen met de voorgestelde regeling, maar acht het wel gewenst dat een mondelinge uitspraak voldoende gegevens bevat om een afgewogen oordeel over het al dan niet instellen van cassatieberoep mogelijk te maken.

De commissie verzoekt de regering op deze kritiek in te gaan. De leden van de PvdA-fractie zijn sterke voorstanders van het handhaven van de oude regeling, aangezien de voordelen verbonden aan de mogelijkheid tot cassatie tegen mondelinge uitspraken, deze leden ontgaan. De leden van de D66-fractie verzoeken de regering nog eens nader te beargumenteren wat volgens haar de voordelen zijn van een cassatiemogelijkheid tegen mondelinge uitspraken. Het ontgaat de leden van de SGP-fractie welke voordelen verbonden zijn aan bedoelde mogelijkheid. Zij wijzen erop dat de Raad van State in zijn advies weinig verschil ziet met de oude regeling en aan handhaving daarvan de voorkeur geeft.

Over de argumentatie die de regering in het nader rapport geeft om de voorgestelde regeling te handhaven, merkt de commissie het volgende op. Het is volgens de regering de bedoeling van de wetgever geweest dat ook mondelinge uitspraken reeds zodanig moeten worden gemotiveerd dat partijen zich een voldoende afgewogen oordeel kunnen vormen over de wenselijkheid van het aanwenden van een rechtsmiddel. Een en ander «kan ertoe leiden» dat onder het nieuwe recht vaker wordt gekozen voor een schriftelijke uitspraak en dat, indien mondelinge uitspraken worden gedaan, deze beter worden gemotiveerd dan thans wellicht het geval is. Mede gelet hierop «hoeft» het feit dat onder het huidige recht regelmatig een vervangende schriftelijke uitspraak wordt gevraagd zonder dat dit leidt tot een cassatieberoep, volgens de regering «niet te betekenen dat de voorgestelde regeling tot een toename zal leiden van het aantal beroepen in cassatie» (nader rapport, blz. 5, punt 6). De commissie vraagt de de regering nader te beargumenteren waarop deze verwachtingen zijn gebaseerd.

De commissie legt verder de volgende vragen aan de regering voor. Gaan de aanvullende gegevens van het gerechtshof deel uitmaken van de aangevallen uitspraak, zodat deze uitspraak kan worden gecasseerd op grond van gebreken in de aanvulling? Zijn aan overschrijding van de termijn, genoemd in artikel 28b, tweede lid, gevolgen verbonden? In het geval een binnen de termijn toegezonden, onvolledig dossier eerst na het verstrijken van de termijn wordt aangevuld, is onduidelijk op welke wijze en op welk moment partijen van die aanvullende gegevens kennis kunnen nemen. Tenslotte vraagt de commissie of in artikel 28b niet moet worden vastgelegd dat de indiener van het beroepschrift in cassatie van de aanvullende gegevens in kennis wordt gesteld en dat hem de gelegenheid wordt geboden tot aanvullende motivering van het beroepschrift.

Artikel 28, eerste lid, sluit cassatieberoep tegen uitspraken van de Tariefcommissie uit. De NOB (blz. 10–11) betreurt dit, mede omdat het douanerecht sterk is gekoppeld aan het overige belastingrecht (AWR en Awb) en er zonder cassatiemogelijkheid het gevaar van uiteenlopende einduitspraken bestaat. De NOB acht dit wetsvoorstel een goede gelegenheid om cassatieberoep in douanezaken mogelijk te maken. Ook Van Vliet pleit voor het onmiddellijk openstellen van cassatieberoep in douanezaken (D.G. van Vliet, De Tariefcommissie, een rechter in douanezaken, MBB 1997, nr. 4, blz. 144–147). De commissie vraagt hoe de regering oordeelt over het voorstel om, omwille van de rechtseenheid, cassatieberoep tegen uitspraken van de Tariefcommissie open te stellen.

Staat tegen een uitspraak van het gerechtshof om al dan niet een eerdere uitspraak te herzien (artikel 8:88 Awb), cassatie open, zo vraagt de commissie. Artikel 28, eerste lid, stelt cassatieberoep open tegen uitspraken van het gerechtshof die overeenkomstig afdeling 8.2.6 Awb zijn gedaan. Artikel 8:88, tweede lid, Awb, verklaart titel 8.2 van overeenkomstige toepassing, maar onduidelijk is of dan ook een cassatiemogelijkheid

bestaat. Is het niet beter dat artikel 28, eerste lid, ook uitspraken krachtens titel 8.4 Awb voor cassatie vatbaar verklaart?

Artikel 28, eerste lid, geeft aan tegen welke uitspraken cassatieberoep openstaat; het tweede lid somt de uitspraken op waartegen geen cassatieberoep mogelijk is. De commissie vraagt hoe artikel 28, tweede lid, onder a, zich verhoudt tot het eerste lid. Een uitspraak ex artikel 8:54, eerste lid, Awb, valt toch niet binnen afdeling 8.2.6 Awb? Hetzelfde geldt voor artikel 28, tweede lid, onder b: een uitspraak ex artikel 8:84 Awb is toch niet overeenkomstig artikel 8:86 Awb?

De NOB (blz. 4) acht het gewenst dat cassatieberoep wordt opengesteld tegen beslissingen van de president van het gerechtshof op een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening. Hoe oordeelt de regering hierover?

Artikel 28, derde lid, zondert «andere beslissingen» van (zelfstandig) cassatieberoep uit. Om welke beslissingen gaat het hier? Kan deze bepaling niet worden gemist, zo vraagt de commissie, nu dergelijke beslissingen niet los van de uitspraak kunnen worden gecasseerd?

De leden van de GPV-fractie kunnen uit de voorgestelde wettekst niet opmaken of de in de MvT genoemde mogelijkheid beroep in cassatie in te stellen tegen uitspraken van verzet aanwezig is.

Artikel 28a

Met betrekking tot dit artikel verwijst de commissie, voor zover het betreft de verwijzing naar artikel 6:13 Awb en de aanvang van de cassatietermijn voor andere belanghebbenden dan degene die daadwerkelijk beroep bij het gerechtshof heeft ingesteld, naar haar vragen en opmerkingen bij artikel 26b.

Artikel 28b, eerste lid

De commissie vraagt of kan worden aangegeven welke stukken deel uitmaken van het procesdossier. Maken pleitnota's en de door partijen met (de griffier van) het gerechtshof gevoerde correspondentie hiervan ook deel uit? De commissie merkt op dat de terminologie van het wetsvoorstel hier niet eenduidig is; soms is sprake van «de op de uitspraak betrekking hebbende gedingstukken» (artikel 28b, eerste lid), soms van «alle stukken» (artikel 29d, eerste lid). Wordt hiermee een verschil beoogd, zo wil de commissie graag vernemen.

Artikel 29

De commissie stelt de vraag waarom de artikelen 8:45 (schriftelijke inlichtingen) en 8:46 (oproepen getuigen) Awb hier niet worden genoemd, en bepalingen die zonder bezwaar kunnen worden gemist, zoals de artikelen 8:30 (meewerken aan deskundigenonderzoek) en 8:32 (beperkte kennisneming van de stukken) Awb, wèl?

Artikel 29a

Volgens het derde lid is een bestuursorgaan alleen – achteraf – griffierecht verschuldigd, indien het in het ongelijk wordt gesteld. Het vierde lid is hiermee niet te rijmen, aangezien daar onder meer is bepaald dat het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard bij niet tijdige betaling van het griffierecht. Gelet hierop vraagt de commissie of in artikel 29a, vierde lid, niet dient te worden bepaald dat die bepaling niet geldt indien het derde lid van toepassing is.

Ten aanzien van de anti-cumulatievoorziening in het eerste lid verwijst de commissie naar de opmerkingen en vragen bij artikel 27b.

Volgens de leden van de PvdA-fractie kan artikel 29a, derde lid, vervallen, gezien het wekken van de schijn van rechtsongelijkheid. Niet valt immers in te zien waarom er door de fiscus niet vooraf griffierecht voldaan zou moeten worden nu bij de belanghebbende zijn ontvanke-lijkheid van het betalen van griffierecht afhangt.

Artikel 29c, tweede lid

De NOB (blz. 4–5) ziet geen goede gronden waarom de verzending van een door een ander dan de advocaat (bijvoorbeeld een belastingadviseur) opgesteld schriftelijk pleidooi voorbehouden moet blijven aan advocaten. Deze vervullen hier niet meer dan een koeriersfunctie. De NOB dringt aan op een regeling waarbij de verzending van een schriftelijk pleidooi ook aan partijen zelf en hun gemachtigden wordt toegestaan. Ook ten aanzien van het mondelinge pleidooi ziet de NOB geen goede grond voor een beperking tot advocaten, die vaak geen specifieke kennis van het belastingrecht en evenmin cassatie-ervaring hebben. Een regeling waarbij de Hoge Raad de bevoegdheid krijgt anderen dan advocaten tot het houden van een pleidooi toe te laten, verdient de voorkeur. Eventueel zou het houden van een pleidooi als zodanig afhankelijk kunnen worden gesteld van de toestemming van de Hoge Raad. Ook Feteris (blz. 129) zou het opstellen en indienen van een schriftelijk pleidooi voor iedereen willen openstellen, waarbij de indiening ervan aan de toestemming van de Hoge Raad gebonden zou kunnen worden. Toestemming zou ook voorge-schreven kunnen worden voor het houden van mondelinge pleidooien. Ook de RMK (blz. 2) is tegenstander van een systeem waarin het verzorgen van schriftelijke en mondelinge cassatiepleidooien is voorbe-houden aan advocaten. Naar aanleiding hiervan vraagt de commissie de regering nog eens te beargumenteren waarom het houden van schrifte-lijke (en mondelinge) cassatiepleidooien in het wetsvoorstel is voorbe-houden aan advocaten.

De leden van de D66-fractie zien geen goede gronden waarom de verzending van een door een ander dan een advocaat opgesteld schrif-telijk pleidooi voorbehouden moet blijven aan advocaten. Deze vervullen hier niet meer dan een koeriersfunctie. Deze leden geven de voorkeur aan een regeling waarbij de verzending van een schriftelijk pleidooi ook aan partijen zelf en hun gemachtigden moet worden toegestaan. Ook ten aanzien van een mondeling pleidooi zien de leden van de D66-fractie geen reden tot een beperking tot advocaten, die vaak geen specifieke kennis van het belastingrecht hebben. Een regeling waarbij de Hoge Raad de bevoegdheid krijgt anderen dan advocaten tot een pleidooi toe te laten verdient naar het oordeel van deze leden de voorkeur. Kan de regering aangeven wat de reden is van het procesmonopolie van de advocatuur bij de Hoge Raad?

De leden van de SGP-fractie zeggen niet te begrijpen waarom het houden van schriftelijke (en mondelinge) cassatiepleidooien in het wetsvoorstel is voorbehouden aan advocaten. Zij vragen om een nadere argumentatie.

De Commissie meent dat, omdat een mondeling pleidooi uitzondering is geworden, invoering van een tweede schriftelijke ronde – in alle gevallen, dus ook voor de belanghebbende zelf of zijn gemachtigde – een passender maatregel lijkt te zijn. De mogelijkheid om de zaak mondeling toe te lichten zou hierbij echter gehandhaafd moeten blijven (Geschrift 201, blz. 51). De commissie vraagt hoe de regering oordeelt over invoering van een tweede schriftelijke ronde.

Artikel 29d

De Hoge Raad heeft de suggestie gedaan om in de wet vast te leggen dat in boetesaken de conclusie van de procureur-generaal aan partijen wordt gezonden, waarna belanghebbenden de gelegenheid krijgen daarop te reageren. De regering acht dit op zich een goed idee, maar stelt dat dit wetsvoorstel niet het juiste kader is om dit wettelijk te regelen, omdat deze kwestie in een bredere context moet worden gezien (MvT, blz. 25). Onduidelijk blijft echter welk kader dan wel geschikt is om dit onderwerp algemeen te regelen. De commissie vraagt of hierin inzicht kan worden verschaft. Op welke termijn kunnen voorstellen terzake tegemoet worden gezien?

Artikel 29g, eerste lid

De commissie stelt de vraag of in deze bepaling niet, na «gerechtshof», dient te worden toegevoegd: «of van de president van het gerechtshof».

Met betrekking tot het onderwerp cassatie legt de commissie de regering tenslotte nog de volgende opmerkingen en vragen voor.

Verdient het geen aanbeveling voor het cassatieberoep een bepaling op te nemen, soortgelijk aan artikel 26a, waarin gecombineerde beroepschriften in cassatie mogelijk worden gemaakt?

Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid dat tijdens de cassatieprocedure een verzoek om voorlopige voorziening kan worden ingediend; evenmin is voorzien in de mogelijkheid van herziening van arresten in belastingzaken en van het instellen van incidenteel beroep in cassatie. Volgens Feteris (blz. 128) kan hieraan in bijzondere gevallen wel behoefte bestaan. Dienen zodanige regelingen niet alsnog in het wetsvoorstel te worden opgenomen?

Feteris (blz. 128) stelt verder voor om duidelijk te regelen wie gelegenheid geeft tot herstel van verzuimen in het beroepschrift in cassatie. Hoe oordeelt de regering over dit voorstel?

Artikel 30

De leden van de GPV-fractie verwijzen op deze plaats naar hun vragen en opmerkingen bij artikel 27g.

Vervallen bepaling

Volgens de MvT (blz. 26) kan het huidige artikel 28, tweede lid, AWR, vervallen, omdat artikel 6:5 Awb daarin reeds voorziet en de rechter over de hoogte van het belastingbedrag vragen kan stellen aan partijen. De commissie wijst erop dat artikel 6:5 Awb geen uitdrukkelijke eis ten aanzien van een cijfermatige conclusie van het beroepschrift bevat en dat door het vervallen van het huidige artikel 28, tweede lid, AWR, de werkbelasting van de gerechtshoven mogelijk zal stijgen. Verdient het daarom geen aanbeveling, zo vraagt de commissie, om een bepaling in het wetsvoorstel op te nemen, soortgelijk aan het huidige artikel 28, tweede lid, AWR? Verder vraagt de commissie of de nieuwe regeling er niet toe zal leiden dat, meer dan nu het geval is, zaken zullen moeten worden aangehouden om partijen in staat te stellen hun stellingen en cijfermatige conclusies te verduidelijken, waardoor procedures langer zullen duren?

ONDERDEEL L

De commissie verwijst naar haar opmerkingen bij afdeling 8.1.5.

ONDERDEEL N

Artikel 57

Waarom worden, in afwijking van artikel 8:7, tweede lid, Awb, in het buitenland woonachtige belanghebbenden verplicht om domicilie te kiezen binnen Nederland?

ONDERDEEL O

Artikel 60

Artikel 60 AWR bevat een regeling voor termijnverlenging wegens bijzondere omstandigheden. De regeling houdt in dat, in gevallen van (kennelijke) hardheid, op verzoek door de voorzitter van de belastingkamer van het gerechtshof een nieuwe termijn kan worden verleend. Ook de Awb bevat een regeling voor gevallen van termijnoverschrijding. Artikel 6:11 Awb bepaalt dat bij termijnoverschrijding niet-ontvankelijkverklaring achterwege blijft als redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. Er wordt dan geen nieuwe termijn (van zes weken) gegeven; uit de jurisprudentie blijkt dat de indiener, als de omstandigheid die tot het verzuim heeft geleid is weggefallen, zo spoedig mogelijk – d.w.z. binnen ongeveer twee weken – alsnog een procedure aanhangig moet maken. De regelingen in de AWR en de Awb verschillen van elkaar. Er is een verschil qua procedure: de beoordeling van de eventuele verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding in bezwaar geschiedt bij de Awb door het bestuursorgaan met een mogelijkheid van rechterlijke controle achteraf, terwijl bij de AWR – via een afzonderlijke procedure – de rechter moet worden ingeschakeld, overigens na tussenkomst van de inspecteur. Een ander verschil is dat de Awb, anders dan de AWR, niet de constructie kent dat een geheel nieuwe termijn wordt gecreëerd.

In het kader van de aanpassingswetgeving Awb is artikel 60 AWR destijds geschrapt voor zover het bezwaar- en beroepschriften betreft, omdat artikel 6:11 Awb daarin voorziet (Kamerstukken 1990–1991, 22 061, nr. 3, p. 83). In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld de vermelding van het verzetschrift in artikel 60 AWR te schrappen, omdat de Awb daarvoor nu ook een adequate voorziening biedt (artikel 8:55 jo artikel 6:11 Awb). Artikel 60 AWR zal daardoor alleen nog voor verzoekschriften gelden. De vraag is, waarom artikel 6:11 Awb niet ook op verzoekschriften van toepassing zou kunnen worden verklaard. Dat zou uit een oogpunt van uniformiteit de voorkeur verdienen. De MvT motiveert niet waarom alleen voor verzoekschriften een van de Awb afwijkende regeling zou moeten worden gehandhaafd. Ook in de literatuur is ervoor gepleit artikel 6:11 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren op verzoekschriften (P. Wattel, *De Algemene wet bestuursrecht en het belastingrecht*, NTB 1992/4, blz. 124; Mackaaij, *Geschrift 203*, blz. 14; Van den Berge, *Geschrift 203*, blz. 41).

De commissie vraagt waarom de – van de Awb afwijkende – regeling van termijnverlenging wegens bijzondere omstandigheden in artikel 60 AWR voor verzoekschriften wordt gehandhaafd, terwijl die regeling voor bezwaar- en beroepschriften is, en voor verzetschriften zal worden geschrapt? Verdient het uit een oogpunt van uniformiteit geen aanbeveling artikel 6:11 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren op verzoekschriften?

Artikel II – wijziging van de Tariefcommissiewet

De commissie vraagt of het geen aanbeveling verdient om de mogelijkheid te handhaven dat de Tariefcommissie aan de minister van Financiën inlichtingen verschaft over de toepassing van het douanetarief (vgl. artikel 14 van de huidige Tariefcommissiewet).

Voorts legt de commissie aan de regering de vraag voor, of het geen aanbeveling verdient om de mogelijkheid van delegatie van diverse aangelegenheden aan de secretaris van de Tariefcommissie (vgl. artikel 13 van de huidige Tariefcommissiewet) te handhaven.

Artikel III – wijziging van andere wetten

ONDERDEEL G (artikel 248 Gemeentewet)

De commissie vraagt hoe de regering oordeelt over het voorstel van de VNG (blz. 6) om aan artikel 248 Gemeentewet een lid toe te voegen, waarin wordt bepaald dat verwijzing en voeging van zaken slechts met toestemming van alle procespartijen kan plaatsvinden.

ONDERDEEL L (artikel 30 Wet waardering onroerende zaken)

De VNG is van mening dat, anders dan in de MvT (blz. 29) wordt gesteld, er wel inhoudelijke wijzigingen aan de orde zijn. De VNG acht het daarom noodzakelijk dat de artikelen 49, 53a en 56 in de opsomming van artikel 30, eerste lid, Wet WOZ, worden gehandhaafd. Kan de regering hier nader op ingaan?

De commissie vraagt of «artikel 22a AWR» niet moet worden vervangen door: «artikel 22j AWR»?

Kan de verwijzing naar artikel 65, eerste lid, eerste volzin, AWR, niet vervallen?

Artikel V – overgangsrecht

Kan onder het nieuwe recht een voorlopige voorziening worden gevraagd voor de (resterende) duur van een bezwaar of beroep dat op grond van het overgangsrecht nog onder het oude recht verder moet worden behandeld, zo vraagt de commissie.

De commissie vraagt verder of herziening mogelijk is van een uitspraak die na invoering van het wetsvoorstel wordt gedaan op basis van het oude procesrecht.

Overige punten

Volgens de NOVA bestaat in het belastingrecht behoefte aan een procedure waarmee vooraf zekerheid kan worden verkregen over de fiscale consequenties van rechtshandelingen. Hiermee zou het probleem kunnen worden ondervangen dat in de praktijk in zekere zin haast een bindende werking uitgaat van het beleid van de Belastingdienst, ook waar dat beleid niet met de wet in overeenstemming is. De afwijking van de Awb die hierdoor zou ontstaan, wordt volgens de NOVA voldoende gerechtvaardigd door specifieke kenmerken van het belastingrecht. Een praktisch hanteerbare vormgeving van de procedure is hierbij denkbaar, bijvoorbeeld door de eis van rechterlijk verlof te stellen. De commissie verzoekt de regering in te gaan op dit voorstel van de NOVA.

Voorts informeert de commissie hoe de regering oordeelt over het voorstel van de NOB (blz. 5–6) om ook de berechting van geschillen over de invordering van belastingen aan de gespecialiseerde belastingrechter op te dragen. Deze behoefte bestaat volgens de NOB vooral bij procedures over aansprakelijkheid voor belastingschulden.

Tenslotte vraagt de commissie of in het wetsvoorstel geen rekening moet worden gehouden met arresten van de strafkamer van de Hoge Raad over de taal waarin de rechter mededelingen, die betrekking hebben op de voorwaarden voor ontvankelijkheid van het beroep, aan de belanghebbende moet doen als een administratieve boete in het geding is. Als de mededelingen betrekking hebben op de voorwaarden voor ontvankelijkheid van het beroep en de de belanghebbende het Nederlands onvoldoende begrijpt, moeten deze mededelingen worden gedaan in een taal die betrokkene wel begrijpt. De Hoge Raad beroept zich hierbij op artikel 6 EVRM (HR 9 november 1993, FED 1994/428, en HR 18 oktober 1994, FED 1996/164).

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
Pe