

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)**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 juli 1996 en het nader rapport d.d. 16 december 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 30 januari 1996, no. 96.000513, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende aanpassing van het fiscale procesrecht aan de Algemene wet bestuursrecht en wijziging van een aantal fiscale en andere wetten (herziening van het fiscale procesrecht).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 januari 1996, nr. 96.000513, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 1996, nr. WO3.96.0029, bied ik U hierbij aan.

*1. In de toelichting op het voorgestelde artikel 26, eerste lid, wordt voor een van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) afwijkende regeling van de relatieve competentie als redengeving aangevoerd dat de relatieve competentie in belastingzaken van oudsher wordt bepaald door de standplaats van de inspecteur die de uitspraak heeft gedaan. De Raad van State acht – mede in aanmerking nemend dat sinds de reorganisatie van de belastingdienst een groot aantal zaken nog slechts door één dan wel enkele inspecties wordt behandeld – deze motivering niet toereikend voor een afwijkende regeling van het overige bestuursrecht en ziet voorshands ook geen andere zwaarwichtige redenen die een afwijking van de ingeslagen weg van algehele harmonisatie van het bestuursrecht rechtvaardigen.*

*De Raad adviseert dan ook voor de relatieve competentie aan te sluiten bij artikel 8:7, tweede lid, Awb.*

1. De Raad van State acht de motivering die in de memorie van toelichting is gegeven voor de afwijking van de algemene regeling van de relatieve competentie ontoereikend en ziet ook overigens geen zwaarwichtige redenen die deze afwijking rechtvaardigen. Met de Raad ben ik van mening dat de motivering zoals weergegeven in de memorie van toelichting te summier is. Er zijn evenwel aan de eigen aard van het belastingrecht zwaarwegende argumenten te ontleen, die niettemin pleiten voor handhaving van de thans geldende regeling. De memorie van toelichting is dan ook uitgebreid met een uitvoeriger toelichting op de gemaakte keuze.

2. *In de eerste alinea van de toelichting op het nieuwe artikel 26a wordt opgemerkt dat de belanghebbende, ook indien de inspecteur zijn uitspraken heeft vervat in meer geschriften die niet dezelfde dagtekening hebben, zijn afzonderlijke beroepen kan bundelen in één beroepschrift. De Raad signaleert dat de redactie van het nieuwe artikel 26a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) dermate ruim is dat daaronder verschillende situaties kunnen worden gerangschikt. In beginsel kan zowel worden gedacht aan de situatie dat een belanghebbende tegen een aantal samenhangende zaken één beroepschrift indient als aan de situatie dat verscheidene belanghebbenden ter zake van dezelfde belasting één beroepschrift indienen, zoals zich bijvoorbeeld laat denken bij de baatbelasting en de onroerendzaakbelasting. Naast de onduidelijkheid of de mogelijkheid tot het indienen van een beroepschrift naar de bedoeling van de wetgever wordt beperkt tot één subject met meer objecten dan wel tevens ruimte biedt voor meer subjecten, ontbreekt bovendien duidelijkheid ten aanzien van de vraag wat nu precies moet worden verstaan onder inhoudelijk samenhangende zaken. De Raad vraagt zich af of daaronder ook valt de situatie dat de op het gebied van de omzetbelasting gemaakte correcties doorwerken in de winstbepaling van de onderneming en derhalve gevolgen hebben voor de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting.*

*Nu het antwoord op de opgeworpen vragen consequenties kan hebben voor de ontvankelijkheid en de verschuldigdheid van het griffierecht en de daarmee samenhangende administratieve handelingen van de griffie van het gerechtshof, dient naar de mening van de Raad uitvoeriger op deze problematiek te worden ingegaan en zo nodig de tekst van artikel 26a te worden aangepast.*

2. De door de Raad van State opgeworpen vragen hebben mij aanleiding gegeven tot een nadere verduidelijking in de memorie van toelichting. Daarin wordt thans ook ingegaan op de samenhang met artikel 23 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), dat immers met zich meebrengt dat een bezwaarschrift slechts door één belanghebbende kan worden ingediend. De toelichting is ook aangevuld naar aanleiding van de vraag van de Raad, wat moet worden verstaan onder inhoudelijk samenhangende zaken, een term die overigens niet in het onderhavige wetsvoorstel wordt gehanteerd maar in artikel 8:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) inzake het aantal malen dat griffierecht verschuldigd is.

3. *In de toelichting op artikel 27b wordt opgemerkt dat ook voor fiscale zaken uitdrukkelijk wordt aangesloten bij de algemeen geldende regeling van het griffierecht. Dit houdt in dat er voortaan geen plaats meer is voor vrijstellingen of verminderingen van griffierecht in verband met de draagkracht of het belang van een specifiek geschil. Wel wordt evenals reeds het geval is op het terrein van het sociale verzekeringsrecht in beperkte zin rekening gehouden met het feit dat de drempel in fiscale zaken voor natuurlijke personen niet te hoog mag zijn. Daartoe wordt voor natuurlijke personen een tweedeling gemaakt in een laag tarief van f 50,- tegen besluiten die niet vallen onder artikel 27b, eerste lid, onderdeel b, en een hoog tarief van f 200,- tegen besluiten die daar wel onder vallen. Ingevolge onderdeel b is het hoge tarief verschuldigd met betrekking tot de loonbelasting, de dividendbelasting, de omzetbelasting, de belasting op personenauto's en motorrijwielen, de accijnzen, de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en enkele andere producten en de belastingen op milieugrondslag. Dit komt neer op een objectieve benadering van de veronderstelde draagkracht en het in het geding zijnde belang. De toelichting acht het hoge tarief gerechtvaardigd daar het belastingen betreft waar vooral ondernemingen mee worden geconfronteerd. Dit neemt echter niet weg dat ook natuurlijke personen met deze belastingen te maken kunnen krijgen.*

*Daarnaast blijft als bezwaar tegen de thans gekozen objectieve benadering van de draagkracht naar de mening van de Raad evenwel dat ook een ondernemer minder draagkrachtig kan zijn en dat een natuurlijk persoon zeer wel in staat kan zijn het hoge griffierecht te voldoen. De Raad meent dat aan deze aspecten in de toelichting onvoldoende aandacht is besteed en dat daarop dient te worden ingegaan. Ook valt op dat niet is voorzien in een laag griffierecht voor de gevallen dat een administratieve boete is opgelegd. Nu artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de*

*mens en de fundamentele vrijheden zich verzet tegen een griffierecht dat zo hoog is dat de toegang tot de rechter wezenlijk wordt belemmerd, zou een voorziening voor de hand hebben gelegen. De Raad adviseert deze te treffen.*

3. De Raad van State beschrijft de gemaakte keuze voor het stelsel van griffierechten, waarmee is aangesloten bij het stelsel van de Awb, als een objectieve benadering van de veronderstelde draagkracht. De Raad adviseert wel om in de toelichting aandacht te besteden aan enkele daarmee samenhangende aspecten, zoals het feit dat een ondernemer minder draagkrachtig kan zijn en anderzijds een natuurlijk persoon zeer wel in staat kan zijn het hoge griffierecht te voldoen. Dit advies is opgevolgd door aanvulling van de toelichting op artikel 27b van de AWR.

De Raad adviseert daarnaast, onder verwijzing naar artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), een bijzondere voorziening te treffen voor de gevallen waarin een administratieve boete in het geding is. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is ervoor gekozen zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het stelsel van griffierechten van artikel 8:41 van de Awb. Een bijzondere regeling voor het fiscale procesrecht acht ik in dat licht slechts aanvaardbaar, indien daartoe dwingende redenen besloten liggen in de eigen aard van het belastingrecht, hetgeen niet het geval is. Administratieve boeten komen immers ook voor in andere delen van het bestuursrecht. Daarbij komt dat de rechter, mocht hij in een specifiek geval van oordeel zijn dat het van toepassing zijnde griffierecht, mede gelet op de voor de betrokkene in het geding zijnde belangen, een wezenlijke belemmering voor de toegang tot de rechter vormt, over voldoende middelen beschikt om die belemmering in dat specifieke geval weg te nemen. Gelet echter op de regeling zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 27b van de AWR, meen ik dat een zodanige belemmering zich niet zal voordoen. Tenslotte teken ik hierbij nog aan dat, ter uitvoering van een daartoe gedane toezegging (kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 161), thans een evaluatie wordt verricht van het bestuursprocesrecht van hoofdstuk 8 van de Awb, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de hoogte van het griffierecht in relatie tot artikel 6 van het EVRM. Ik geef er de voorkeur aan de uitkomsten van die evaluatie – waaraan ook wordt bijgedragen door de rechterlijke colleges – af te wachten alvorens wijzigingen of aanvullingen ter zake van de regeling van het griffierecht in voorbereiding te nemen.

*4. Hetgeen hiervoor (onder 1) is opgemerkt met betrekking tot de relatieve competentie acht de Raad van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de afwijkende termijn voor verdaging van de mondelinge uitspraak. Niet valt in te zien waarom voor de mondelinge uitspraak in belastingzaken ten hoogste twee weken geboden is, terwijl voor de mondelinge uitspraak in andere bestuurszaken ingevolge artikel 8:67, eerste lid, Awb ten hoogste een week geldt. De Raad beveelt aan ook voor mondelinge uitspraken in fiscale zaken aan te sluiten bij de Awb en het voorgestelde artikel 27d AWR te schrappen.*

4. De Raad van State adviseert tot schrapping van artikel 27d AWR, omdat naar zijn oordeel niet valt in te zien waarom voor de mondelinge uitspraak in belastingzaken een termijn van ten hoogste twee weken geboden is, terwijl voor de mondelinge uitspraak in andere bestuurszaken een termijn van ten hoogste een week geldt. In het wetsvoorstel is gekozen voor een termijn van twee weken omdat een termijn van een week voor het doen van mondelinge uitspraken in belastingzaken naar het oordeel van de gerechtshoven onhaalbaar is. Van belang acht ik dat ook in het huidige artikel 17a van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (WARB) een termijn van twee weken voorkomt. Bovendien acht ik het onwenselijk een termijn te kiezen waarvan van te voren al vaststaat dat hij in veel gevallen niet gehaald kan worden. Om deze reden heb ik het advies van de Raad van State niet overgenomen.

*5. In de toelichting op Afdeling 8.2.2 (vooronderzoek) is gesteld dat onder meer artikel 8:42 op onderdelen afwijkt van het overeenkomstige artikel in de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (WARB), maar dat het artikel zonder bezwaar voor toepassing in aanmerking komt. De Raad merkt op dat in artikel 8, derde lid, WARB is bepaald dat de ambtenaar een ondertekend verzoekschrift aan het gerechtshof kan zenden en daarbij de stukken kan*

*overleggen welke hij dienstig acht. De inzendplicht van artikel 8:42, die slaat op alle stukken die op de zaak betrekking hebben, gaat verder dan thans op grond van genoemd artikel 8 WARB is bepaald en strekt zich bijvoorbeeld ook uit tot de niet-openbare gedeelten van de RAD-rapporten, indien deze bij de besluitvorming met betrekking tot de aanslag zijn betrokken en elementen bevatten die in het geschil aan de orde zijn.*

*De Raad adviseert in de toelichting niet te volstaan met de aangehaalde opmerking, maar meer uitgebreid in te gaan op de inzendplicht van stukken bij het verweer, de samenhang tussen de artikelen 8:42 en 8:29 en de wijzigingen in de Instructie Beroepschriften die na de invoering van het voorstel zullen moeten worden ingevoerd, waarbij in het bijzonder aandacht gegeven kan worden aan de uitwerking van de voorschriften aan de ambtenaren met betrekking tot het beroep dat zij kunnen doen op artikel 8:29.*

5. De Raad van State merkt terecht op dat verschil bestaat tussen de formulering van artikel 8:42, eerste lid, van de Awb en die van artikel 8, derde lid, van de WARB betreffende het verstrekken van relevante gegevens aan het gerechtshof. De uitspraak van de inspecteur moet worden gedragen door gegevens die ook voor de belastingplichtige beschikbaar zijn. Datzelfde geldt voor de procedure bij de rechter. In de belastingrechtspraak geldt al tientallen jaren dat de belastingrechter het recht toepast op feiten waarvan beide partijen hebben kunnen kennisnemen; feiten waarvan slechts één partij kennisdraagt laat hij buiten beschouwing. Gegevens die relevant zijn bij de desbetreffende beslissing moeten daardoor aan de rechter en aan de wederpartij ter kennisneming beschikbaar worden gesteld. Niet-openbare gedeelten van de RAD-rapporten kunnen dus geen rol spelen bij de onderbouwing van een ter discussie staande belastingaanslag en zullen om die reden niet beschouwd kunnen worden als «op de zaak betrekking hebbende stukken». In de memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan, zoals door de Raad aanbevolen.

De Raad vraagt in dat verband voorts naar de samenhang tussen de artikelen 8:42 en 8:29 Awb voor de belastingrechtspraak. Het is in het licht van de hiervoor genoemde uitgangspunten niet wenselijk dat inspecteurs het gerechtshof om toepassing van artikel 8:29 Awb verzoeken. De Instructie beroepschriften zal op dit punt worden aangepast.

*6. Doordat artikel 28 beroep in cassatie openstelt tegen een uitspraak van het gerechtshof die overeenkomstig afdeling 8.2.6 Awb is gedaan, wordt voortaan ook (direct) cassatieberoep tegen een mondelinge uitspraak mogelijk. Het college signaleert dat in het nieuwe artikel 28b uitvoering is gegeven aan de suggestie van de Hoge Raad om het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak in ieder geval aan te vullen met de op uitspraak betrekking hebbende gedingstukken die van belang kunnen zijn voor de toetsing aan het recht en de vormvereisten. In artikel 28b wordt eveneens bepaald dat na het indienen van het beroepschrift in cassatie de mondelinge uitspraak binnen zes weken wordt aangevuld met de aldaar genoemde gegevens.*

*De Raad constateert dat er aldus weinig verschil bestaat met het geldend recht waarin de mondelinge uitspraak wordt vervangen door een schriftelijke – inhoudende alle gegevens van belang voor de toetsing aan het recht en de vormvereisten – alvorens cassatieberoep kan worden ingesteld. De beoogde tijdwinst wordt als gevolg van de termijn van zes weken voor het aanvullen van de gegevens weer grotendeels teniet gedaan, terwijl belanghebbenden de mogelijkheid wordt ontnomen zich, mede aan de hand van de in de schriftelijke uitspraak vermelde aanvullende gegevens, een afgewogen oordeel over het al dan niet instellen van beroep in cassatie te vormen. Bovendien dient naar het oordeel van de Raad bij de thans voorgestelde gang van zaken voorzien te worden in de mogelijkheid voor partijen zich te uiten over de aanvulling van de gegevens, hetgeen een extra uitwisseling van conclusies met zich brengt en derhalve ook weer tijdverlies zal opleveren. De Raad vreest voorts dat een en ander ertoe zal leiden dat vaker dan thans het geval is beroep in cassatie tegen mondelinge uitspraken zal worden ingesteld, hetgeen ongewenst lijkt. De Raad meent dan ook dat handhaving van de oude regeling hier de voorkeur verdient en beveelt aan het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.*

6. De Raad van State constateert dat de voorgestelde regeling van beroep in cassatie tegen mondelinge uitspraken weinig verschil vertoont met het

geldende recht waarin de mondelinge uitspraak eerst moet worden vervangen door een schriftelijke, maar adviseert tot een heroverweging van de voorgestelde regeling op grond van vier, deels samenhangende, argumenten. In het navolgende bespreek ik elk van deze argumenten. Weging van deze argumenten heeft mij ertoe gebracht de regeling te handhaven zoals voorgesteld.

De Raad is van mening dat de met de voorgestelde regeling beoogde tijdwinst weer teniet gaat als gevolg van de termijn van zes weken voor het aanvullen van gegevens door het gerechtshof. Dat met de voorgestelde regeling een tijdwinst wordt beoogd, berust op een misverstand. De doelstelling van de voorgestelde regeling is tweeledig. Ten eerste wordt ook op dit punt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het algemeen geldende bestuursprocesrecht zoals opgenomen in de Awb, teneinde daarmee het recht te vereenvoudigen en beter toegankelijk te maken. Ten tweede worden met de voorgestelde regeling de bijzondere problemen vermeden die in de literatuur zijn gesignaleerd ten aanzien van de zogenaamde vervangingsregeling (o.m. J.P.A. Boersma, «De vervangingsregeling kan vervallen: de regeling van art. 17B Wet ARB is overbodig», Weekblad voor Fiscaal Recht 1995, blz. 542). Vanzelfsprekend zou de voorgestelde regeling nog eens overwogen moeten worden indien zij zou leiden tot langere procedures dan onder het huidige recht. Ik heb echter geen aanleiding voor de veronderstelling dat dat het geval zou zijn; ook het advies van de Raad van State geeft daarvoor geen grond.

De Raad merkt vervolgens op dat de belanghebbenden door de voorgestelde regeling de mogelijkheid wordt ontnomen zich, mede aan de hand van de schriftelijke uitspraak, een afgewogen oordeel te vormen over het al dan niet instellen van beroep in cassatie. Ik acht deze constatering juist, althans voor zover zij wordt geplaast tegen de achtergrond van de huidige regeling, die in zijn praktische uitwerking meebrengt dat de vervangende schriftelijke uitspraak een beter inzicht kan bieden in de motivering voor de beslissing van de rechter. Ik ben evenwel van mening dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever is 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 daartegen. Ik ontleen dit zowel aan de jurisprudentie van de Hoge Raad over artikel 17a van de WARB als aan de memorie van toelichting bij artikel 8:67 van de Awb. Een en ander kan ertoe leiden dat onder het nieuwe recht in meer gevallen wordt gekozen voor een schriftelijke uitspraak en dat, indien mondelinge uitspraken worden gedaan, deze beter worden gemotiveerd dan thans wellicht het geval is.

Het standpunt van de Raad, dat partijen de mogelijkheid dienen te hebben zich te uiten over de aanvulling van de gegevens door het gerechtshof, deel ik. Daarin ligt naar mijn oordeel evenwel geen reden voor verder «tijdverlies». Ook bij de huidige vervangingsregeling hebben partijen immers de gelegenheid opmerkingen te maken over de schriftelijke uitspraak en de daarbij blijvende aanvullingen ten opzichte van de oorspronkelijke mondelinge uitspraak. Er is geen enkele reden voor de veronderstelling dat partijen hun oordeel over de aanvulling van gegevens door middel van een extra uitwisseling van conclusies zouden moeten geven.

De vrees van de Raad, dat de voorgestelde regeling ertoe zal leiden dat vaker dan thans het geval is, beroep tegen mondelinge uitspraken zal worden ingesteld – de Raad zal hier bedoelen dat vaker beroep tegen mondelinge uitspraken zal worden ingesteld dan thans tegen vervangende schriftelijke uitspraken – deel ik niet. Weliswaar wordt onder het huidige recht regelmatig een vervangende schriftelijke uitspraak gevraagd zonder dat dit vervolgens leidt tot een beroep in cassatie, maar dat hoeft op zichzelf niet te betekenen dat de voorgestelde regeling tot een toename zal leiden van het aantal beroepen in cassatie. Ook hierbij acht ik eerder gestelde van belang, namelijk dat een mondelinge uitspraak adequaat moet worden gemotiveerd en dat er aanleiding kan zijn in minder gevallen dan thans een mondelinge uitspraak te doen.

*7. In het nieuwe artikel 29c, eerste lid, wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid genoemd dat in plaats van een mondeling pleidooi in cassatie ook een schriftelijk pleidooi kan worden overgelegd of toegezonden. In de toelichting op het artikel wordt in dat verband opgemerkt dat daarmee kan worden bereikt dat het pleidooi feitelijk wordt opgesteld door een ander dan een advocaat,*

*bijvoorbeeld door een belastingadviseur die op het desbetreffende terrein deskundigheid bezit.*

*Het houden van een mondeling pleidooi kan ingevolge deze bepaling echter slechts door advocaten geschieden. De Raad acht het moeilijk met elkaar in overeenstemming te brengen dat een belastingadviseur in staat wordt geacht een schriftelijk pleidooi op te stellen doch niet om datzelfde pleidooi mondeling te houden en toe te lichten. Het college wijst er in dit verband op dat het bestuursrecht ook overigens geen verplichte procesvertegenwoordiging kent. Daarbij zou aan het bezwaar van de Hoge Raad dat het specifieke karakter van de cassatieprocedure niet toelaat dat onbeperkt wordt bepaald dat ook anderen dan advocaten als vertegenwoordigers kunnen optreden, tegemoet gekomen kunnen worden door – zoals in het advies van de Orde van Advocaten is voorgesteld – in het wetsvoorstel te bepalen aan welke eisen van deskundigheid, kwaliteit en onafhankelijkheid andere vertegenwoordigers dan advocaten in cassatieprocedures dienen te voldoen. De Raad beveelt aan het wetsvoorstel in voormelde zin te wijzigen.*

7. De voorgestelde regeling, waardoor enerzijds de mogelijkheid wordt geboden te volstaan met het overleggen van een pleitnota die door een ander dan de advocaat is opgesteld maar anderzijds het feitelijke optreden ter zitting van de Hoge Raad, evenals thans, voorbehouden blijft aan advocaten, is opgenomen op instigatie van de Hoge Raad zelf. De twee elementen zijn naar mijn oordeel, anders dan de Raad van State van mening is, ook niet noodzakelijkerwijs met elkaar onverenigbaar. Het staat een advocaat vrij zich met anderen te verstaan over hetgeen hij ter zitting naar voren zal brengen of over de stukken die hij zal overleggen. Er is ook geen regel die eraan in de weg staat dat (een deel van) een pleitnota door een ander dan de advocaat wordt opgesteld. Het specifieke karakter van de cassatieprocedure laat naar het oordeel van de Hoge Raad evenwel niet toe dat onbeperkt wordt bepaald dat ook anderen dan advocaten de zaak mondeling kunnen toelichten. Met de voorgestelde oplossing is aangesloten bij de regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de artikelen 408a, tweede lid, onderdeel a, en 428, tweede lid.

De tussenoplossing die de Raad van State aan de hand doet, om in dit wetsvoorstel te bepalen aan welke eisen van deskundigheid, kwaliteit en onafhankelijkheid andere vertegenwoordigers dan advocaten in cassatieprocedures dienen te voldoen, acht ik in ieder geval in dit stadium ongewenst omdat daarmee de discussie over de verruiming van de toelating tot de balie en die over de verplichte procesvertegenwoordiging zou worden doorkruist. Wel heb ik hierin aanleiding gevonden de kwestie voor advies voor te leggen aan de Commissie herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging (commissie-Van Delden).

*8. In de eerste alinea van de toelichting op de toepasselijkheid van afdeling 8.1.3 Awb wordt in verband met de relatieve competentie verwezen naar kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 11, waar in verband met verwijzing naar een ander rechtsprekend college uitdrukkelijk sprake zou zijn van «instemming» met de verwijzing van partijen. Bedoelde passage luidt: «Indien een partij niet instemt met deze verwijzing, kan in die omstandigheid aanleiding worden gevonden van de verwijzing af te zien. Uitdrukkelijk is bepaald dat de rechtbank waarnaar zal worden verwezen met de verwijzing zal moeten instemmen.»*

*Nu blijkens die passage slechts de instemming van het desbetreffende rechtcollege doch niet die van partijen een voorwaarde is voor de beoogde verwijzing, adviseert de Raad genoemde alinea minder stellig te redigeren.*

8. Van belang bij de bedoelde verwijzing naar wetsvoorstel 22 495 is niet alleen de eerste door de Raad geciteerde zin, maar ook de daaraan voorafgaande zin: «Het spreekt vanzelf dat hierbij (d.w.z. bij de verwijzing) met de belangen van de partijen wordt rekening gehouden.» De door de Raad geciteerde zin aangaande de instemming van het college waarheen de zaak wordt verwezen is in dit verband niet relevant. Ter vermijding van dit – kennelijk bij de Raad gerezen – misverstand is de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

9. *De Raad deelt de opvatting neergelegd in de toelichting op de toepasselijkheid van afdeling 8.2.6 Awb, derde alinea, dat de harmonisatie van het bestuursrecht niet compleet zou zijn, indien voor de belastingrechter niet de bevoegdheid zou bestaan om ambtshalve de feiten aan te vullen. Wel acht de Raad het van belang dat in de toelichting in dit verband wordt ingegaan op de jurisprudentie van de Hoge Raad en de gerechtshoven, waarin is geoordeeld dat alleen in het geval de belastingplichtige een beroep doet op het ontbreken van een zogenoemd nieuw feit, dat ten grondslag ligt aan een navorderingsaanslag, of op het overschrijden van de aanslagtermijn de rechter daarop acht slaat. Daarnaast beveelt de Raad aan om in de toelichting meer dan thans het geval is tot uitdrukking te brengen dat met het scheppen van die bevoegdheid overeenkomstig de opzet van de Awb is bedoeld de burger te beschermen tegen de overheid en niet andersom.*

9. In de jurisprudentie waarop de Raad van State doelt, is geoordeeld dat de rechter niet buiten de rechtsstrijd mag treden en derhalve de genoemde aspecten niet ambtshalve mag toetsen. Afgewacht zal moeten worden in hoeverre deze jurisprudentie – mede gelet op de context waarin deze jurisprudentie tot stand is gekomen – wijziging zal ondergaan ten gevolge van de wijziging van het toepasselijke recht.

10. *Het valt de Raad op dat in de toelichting op artikel II (wijziging van de Tariefcommissiewet) in het geheel niet wordt ingegaan op het commentaar van de Tariefcommissie en de door haar aangedragen voorstellen tot wijziging van de wettekst op verschillende punten. In de toelichting zou summier kunnen worden aangegeven waarom de suggesties – met uitzondering van de gesignaleerde misslag in artikel 13, tweede lid – niet zijn overgenomen.*

10. Het advies van de Raad is opgevolgd.

11. *Ten aanzien van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel en de gevolgen daarvan voor de rechterlijke macht en de belastingdienst wordt in de toelichting (paragraaf I.6) ervan uitgegaan dat het wetsvoorstel in ieder geval in de aanvangfase van de toepassing van het nieuwe procesrecht tot een beperkte uitbreiding van de werklust van de gerechtshoven en de belastingdienst zal leiden. Niet duidelijk is of bij dit uitgangspunt tevens rekening is gehouden met het voorstel van wet tot wijziging van de AWR en van enkele andere wetten in verband met de openstelling van bezwaar en beroep tegen een aantal fiscale beschikkingen. De Raad beveelt aan daarop in de toelichting alsnog in te gaan.*

11. Er is in dit wetsvoorstel wat betreft de budgettaire gevolgen geen rekening gehouden met het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enkele andere fiscale wetten in verband met de openstelling van bezwaar en beroep tegen een aantal fiscale beschikkingen, aangezien reeds in dat wetsvoorstel rekening is gehouden met de mogelijkheid van het vragen van voorlopige voorzieningen.

12. *Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

12. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt. De opmerking inzake artikel III, onderdelen G, I en L («Algemene wet» moet zijn «Algemene wet inzake rijksbelastingen») is niet overgenomen aangezien in de desbetreffende wetten het begrip «Algemene wet» als zodanig is gedefinieerd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enige wijzigingen van technische aard aan te brengen, onder meer ter aanpassing aan de met ingang van 1 juni 1996 in werking getreden Invoeringswet Douanewet.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager



**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 9 juli 1996, no. W03.96.0029, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft**

*Wettekst*

- In artikel III, onderdeel B, (Successiewet 1956) in de aangehaalde passage «(Stb. 1959, 301)» en «(Stb. 1956, 323)» achterwege laten.
- In artikel III, onderdeel G, «artikel 236, eerste lid» vervangen door: artikel 236.
- In artikel III, onderdelen G, I en L, na «de Algemene wet» telkens toevoegen: inzake rijksbelastingen.
- In artikel III, onderdeel O, eveneens bepalen dat in artikel 13, eerste lid, vervalt «(Stb. 221)».

*Memorie van toelichting*

- In paragraaf 1.4, vierde alinea, eerste volzin, «opneming in de AWR» vervangen door: opneming van specifieke regels van fiscaal bestuursprocesrecht in de AWR.
- In paragraaf 1.5, vijfde alinea, tweede volzin, «dus niet als de hoofdzaak nog aanhangig is in de bezwaarschriftprocedure» vervangen door: dus nadat een besluit op bezwaar is genomen en beroep is ingesteld.
- Onder II. Artikelsgewijs, in overeenstemming met aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) het Staatsbladnummer achterwege laten.
- Onder II. Artikelsgewijs, onderdelen B, C en F, laatste volzin, «zowel toegevoegd» vervangen door: telkens afzonderlijk opgenomen.
- In de toelichting op de toepasselijkheid van afdeling 8.1.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in overeenstemming met aanwijzing 60 Ar «EVRM» en «IVBPR» voluit schrijven.
- In de toelichting op de toepasselijkheid van afdeling 8.1.5, eerste alinea, Awb «onderdeel H hiervoor» vervangen door: onderdeel I hierna.
- In de toelichting op de toepasselijkheid van afdeling 8.2.6, zevende alinea, tweede volzin, Awb tussen «artikel 27g» en voor «materieel aangesloten» invoegen: , 30 AWR en artikel 15 van de Tariefcommissiewet.
- In de laatste volzin van de toelichting op artikel 28b «voor de cassatie» vervangen door: voor de toetsing in cassatie.
- In de tweede alinea, eerste volzin, van de toelichting op artikel 29e achter «artikel 24, derde en vierde lid» toevoegen: van de WARB.
- In de toelichting op artikel 29f aanwijzing 86 Ar in acht nemen.
- In de derde alinea, eerste volzin, van de toelichting op onderdeel I na «inzake vertegenwoordiging» toevoegen: buiten rechte.