

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORT-
TEURS over het ontwerp van wet houdende een
nieuwe regeling in zake belastingrechtspraak (Wet
administratieve rechtspraak belastingzaken).

Nadat het Voorlopig Verslag der Commissie aan de Regering was raedegeedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

Algemene beschouwingen

Het verheugt ondergetekenden, dat een zeer groot aantal leden zich met de strekking van het wetsontwerp heeft kunnen verenigen.

Ook ondergetekenden achten het van grote betekenis, dat over beroep in belastingzaken voortaan zal worden beslist door beroepsrechters, die zich geheel aan die taak kunnen wijden. Het stemt tot voldoening, dat sommige leden verklaarden toe te juichen, dat een formalistische procedure vermeden kon worden.

Met de andere, vervolgens aan het woord zijnde leden zijn ondergetekenden van mening, dat de belastingwetenschap en de belastingrechtspraak in de loop der jaren in omvang en betekenis zijn toegenomen en dat het derhalve aanbeveling verdient voor de belastingrechtspraak goede juristen als beroepsrechters te benoemen. Hieronder zal nader uiteen worden gezet, dat ondergetekenden het zelfs een voorwaarde achten voor het welslagen van deze rechtspraak, dat de regeling erop is afgestemd, dat zij voor de goede juristen voldoende aantrekkelijk is en blijft.

Ondergetekenden kunnen voorts onderschrijven, dat te meer aanleiding bestaat om beroepsrechters aan te stellen, nu aan onze belastingwetgeving vaak bedrijfseconomische motieven ten grondslag liggen en men zich slechts door langdurige studie en ervaring de nodige deskundigheid op dit terrein eigen kan maken. Ondergetekenden hebben dan ook met erkentelijkheid kennis genomen van de opmerkingen van die leden, die blijk gaven van hun voornemen de totstandkoming van de nieuwe wettelijke regeling te willen bevorderen.

Beschouwingen in verband met de aanwijzing van de gerechtshoven als beroepsinstanties. Bij de mondelinge behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer der Staten-Generaal is er van de zijde der Regering op gewezen, dat, indien het amendement van de heer Van Rijckevorsel zou worden aanvaard, aan het kernpunt van het wetsontwerp belangrijke schade zou zijn toegebracht. Ondergetekenden mogen hierover nog het volgende opmerken. Vooropgesteld zij, dat de Hoge Raad in zijn beide adviezen deed uitkomen, dat de belastingrechters het niveau van raadsheer in een gerechtshof dienen te bezitten. Deze deskundige adviezen hebben voor ondergetekenden groot gewicht in de schaal gelegd. Hierbij gaat het om de aard van de belastingrechtspraak. Ondergetekenden menen hierop, na hetgeen hierover bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer der Staten-Generaal is opgemerkt,

niet verder te moeten ingaan. Zij mogen zich thans vooral bepalen tot de problemen van de personeelsbezetting. Hetgeen gewonnen zou zijn door het opdragen van de belastingrechtsspraak aan beroepsrechters zou, zo duchten zij, teloor gaan, indien de belastingrechtsspraak zou worden opgedragen aan gespecialiseerde leden van de rechtbanken. Dergelijke rechters toch zouden evenals de andere leden van de rechtbanken uitzicht willen hebben op een hogere functie in de rechterlijke macht. Een reële kans op het verwerven daarvan nu, zou, in het algemeen, slechts bestaan, indien de betrokkenen ruime ervaring konden hebben verkregen in de civiele- en de strafrechtsspraak.

Op zich zelf is het wenselijk, dat de belastingrechters ook vertrouwd zijn met andere onderdelen van de rechtsspraak. Het stelsel van het wetsontwerp geeft hiervoor meer waarborgen dan in het stelsel van het amendement zouden bestaan. In het stelsel van het wetsontwerp toch maakt men de belastingrechtsspraak aantrekkelijk voor leden van rechtbanken, die speciale studie van het belastingrecht hebben gemaakt. Het stelsel van het amendement echter zou tot gevolg hebben, dat zij, die met het oog op de belastingrechtsspraak tot rechter zouden worden benoemd, terwille van hun verdere vooruitzichten, ernaar zouden streven volledig met de andere rechters te rouleren. Immers, met name bij het gerechtshof zou gespecialiseerde deskundigheid in belastingzaken weinig gewicht in de schaal leggen, omdat de gerechtshoven, in het stelsel van het amendement van de heer Van Rijckevorsel, met de belastingrechtsspraak niet van doen zouden hebben. In het stelsel van het amendement zou dan ook te duchten zijn, dat de belastingrechtsspraak op den duur zou worden overgelaten aan de jongste rechters, onder leiding van een meer deskundige vice-president.

De vele leden, die betreuren, dat het amendement van de heer Van Rijckevorsel is verworpen, en die de daartegen aangevoerde bezwaren niet konden delen, merkten op, dat deze bezwaren wel zeer zwaarwichtig moeten zijn, wil men in deze zaken de rechtbanken als de gewone rechter overslaan. Ondergetekenden menen nu, dat de bezwaren inderdaad zwaarwichtig zijn. Zij mogen er daarbij nog op wijzen, dat hier geen sprake is van het „overslaan” van de rechtbanken. Het is namelijk niet zo — en dit werd in het amendement van de heer Van Rijckevorsel ook uitdrukkelijk van de hand gewezen —, dat de keuze zou bestaan tussen enerzijds rechtsspraak door de rechtbanken in eerste aanleg en door de hoven in tweede aanleg, met daarenboven beroep in cassatie, dan wel anderzijds enkel rechtsspraak van de hoven met beroep in cassatie. In werkelijkheid ging het erom, zoals ook bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer der Staten-Generaal naar voren is gebracht, aan welke organen de beoordeling in laatste feitelijke aanleg zou worden overgelaten, aan de rechtbank of aan het gerechtshof. In het stelsel van de Wet op de Rechterlijke Organisatie nu past het alleszins, dat het gerechtshof, normaal oordelend in laatste feitelijke aanleg, ook in belastingzaken in laatste feitelijke aanleg oordeelt.

Wat betreft de plaatsen, waar de belastingrechtsspraak wordt uitgeoefend, moge ondergetekenden erop wijzen, dat volgens het ontworpen artikel 71 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (art. 27 van het gewijzigd wetsontwerp) de belastingkamers van de gerechtshoven elders dan in de hoofdplaats van het ressort zitting kunnen houden. Ook het wetsontwerp in zijn huidige vorm laat dus toe, dat „geruisloos” tot uitbreiding van het aantal plaatsen, waar de belastingrechtsspraak wordt uitgeoefend, wordt overgegaan.

Ondergetekenden menen dan ook, dat het bezwaar van de hier aan het woord zijnde leden met betrekking tot de plaatsen, waar de nieuwe rechtsspraak zal worden uitgeoefend, op een misverstand moet berusten.

Zoals uit het vorenstaande moge blijken, kunnen de ondergetekenden het bezwaar onderschrijven, dat enkelen van de eerder aan het woord zijnde leden tegen het amendement-Van Rijckevorsel uitten.

Naar aanleiding van de opmerking van verscheidene leden, dat zij het betreunden, dat de gerechtshoven in eerste en hoogste

feitelijke aanleg de rechtsspraak zullen gaan uitoefenen, moge de aandacht op het volgende worden gevestigd.

Hierboven werd er reeds op gewezen, dat er ook in het stelsel van het amendement van de heer Van Rijckevorsel slechts één feitelijke instantie binnen de rechterlijke macht zou zijn, welke zou oordelen over administratieve beroepen in belastingzaken. In dit opzicht bestaat er geen verschil tussen het stelsel van het wetsontwerp en dat van het amendement van de heer Van Rijckevorsel. Ook onder de nog bestaande regeling kent men overigens slechts één feitelijke instantie. Ondergetekenden zouden het ongewenst vinden, indien na het administratief beroep op de inspecteur vervolgens bij twee rechterlijke colleges een onderzoek naar de feiten zou kunnen worden gevraagd, met daarna dan nog de mogelijkheid van beroep in cassatie. Men dient ervoor te waken in deze materie al te gereed vergelijkingen te maken met de civiele rechtsspraak. Bij laatstbedoelde rechtsspraak wordt meestal eerst tijdens de procedure in eerste aanleg het gehele feitencomplex ontrafeld. Het administratieve beroep op de inspecteur moge niet gelijk staan met rechtsspraak, doch voor het vaststellen van de feiten heeft het toch een vergelijkbare waarde. Aangezien het bovendien in de hand werkt, dat nog in het stadium van de administratieve behandeling overeenstemming wordt bereikt, is handhaving van dit rechtsmiddel geboden. Voor zover bekend, wordt hiertegen ook geen bezwaar gemaakt. Men dient daarbij echter te bedenken, dat de procedure in belastingzaken wel buitengewoon zwaar zou worden, indien daarenboven in twee instanties een rechterlijke beslissing over de feiten zou kunnen worden uitgelokt. Het belang van de belastingplichtigen, die lang in onzekerheid zouden blijven verkeren over hun verplichtingen ten opzichte van de fiscus, zou, naar het oordeel van ondergetekenden, dan ook niet gediend zijn met het scheppen van twee rechterlijke instanties, die over de feiten zouden oordelen.

Met betrekking tot hetgeen de op dit stuk aan het woord zijnde leden vervolgens naar voren brachten, moge nog het volgende worden opgemerkt. Ondergetekenden hebben tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot uitdrukking gebracht, dat het argument, dat invoering van afzonderlijke belastinghoven meer kosten zou vergen dan het opdragen van de belastingrechtsspraak aan speciale kamers van de gerechtshoven, wel belangrijk, doch niet doorslaggevend is. Intussen zou, naar ondergetekenden menen, geen oplossing voor het probleem van de huisvesting en de administratieve uitrusting van in te stellen afzonderlijke hoven kunnen worden verkregen door gebruik te maken van de gebouwen en de apparatuur van de bestaande raden. Er zijn thans 15 raden van beroep, terwijl, ook in de gedachtengang van diegenen, die de voorkeur zouden geven aan afzonderlijke belastinghoven, er slechts 5 van dergelijke hoven zouden komen. Het behoeft nauwelijks betoog, dat de beperkte ruimte en de geringe personeelsbezetting, waarover de huidige raden in de hoofdplaatsen van de ressorten van de gerechtshoven — het zou om de gebouwen en apparatuur van die raden moeten gaan — beschikken, onvoldoende zouden zijn voor de afzonderlijke belastinghoven. Ondergetekenden menen dan ook hun bedenkingen met betrekking tot de financiële gevolgen van instelling van afzonderlijke belastinghoven te moeten handhaven.

Wat betreft de wisselwerking tussen civiele en strafrechtelijke rechtsspraak, mogen ondergetekenden erop wijzen, dat zij er weliswaar niet van uitgaan, dat de leden van de belastingkamer met de andere leden van het gerechtshof rouleren in hetzelfde tempo als soms geschiedt tussen de leden van de civiele kamers en van de straffkamers, doch dat anderzijds geenszins uitgesloten is te achten, dat een lid van een belastingkamer bij voorbeeld na een langere periode in die kamer werkzaam te zijn geweest, rouleert met een lid van de civiele kamer of van de straffkamer. Aan de vereiste deskundigheid behoeft roulering niet te kort te doen, indien maar gezorgd wordt, dat steeds ten minste 2 leden met bijzondere ervaring in het belastingrecht in de belastingkamer zitting hebben. De praktijk bij de Hoge Raad lijkt in dit opzicht een aanwijzing te geven, dat roulering aan de deskundigheid niet te kort hoeft te doen.

Wat ten slotte de status en de honorering van de belasting-rechters betreft, vermogen ondergetekenden niet in te zien waarom, volgens de op dit stuk aan het woord zijnde leden, het voorstel van het ontwerp in dit opzicht onbillijk zou zijn. De door deze leden geprefereerde instelling van afzonderlijke hoven van beroep in belastingzaken zou immers tot hetzelfde gevolg hebben geleid?

Het stemt tot voldoening, dat sommige leden, bij wie enige anderen zich aansloten, de bezwaren tegen aanwijzing van de gerechtshoven als beroepsinstanties in belastingzaken niet konden delen. Ondergetekenden koesteren de verwachting, dat ook de andere leden bij nadere overweging van hetgeen hierboven is opgemerkt, vertrouwen willen stellen in de nieuwe vorm van rechtspraak, zoals deze in het wetsontwerp wordt voorgesteld.

Artikelen

Artikel 25. De Hoge Raad zal, volgens het ontwerp, bij vernietiging van de uitspraak van het gerechtshof, de hoofdzaak beslissen, zoals het gerechtshof, hetwelk de vernietigde uitspraak heeft gedaan, had behoren te doen. Hangt evenwel de beslissing van de hoofdzaak af van feiten, welke bij de vroegere behandeling niet zijn komen vast te staan, dan verwijst de Hoge Raad het geding naar een gerechtshof. Slechts indien het hierbij gaat om punten van ondergeschikte aard, kan de Hoge Raad de hoofdzaak zelf beslissen. Laatstgenoemd onderdeel van artikel 25 is opgenomen op voorstel van de Hoge Raad. Men zie bijlage III van de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal met betrekking tot artikel 24. Hieruit blijkt, dat de punten van ondergeschikte aard moeten terug te vinden zijn in de stukken van het geding. Het gaat hier om punten, waarover het gerechtshof weliswaar niet uitdrukkelijk heeft beslist, doch waaromtrent de stukken toch geen twijfel overlaten. De Hoge Raad zal uiteraard moeten uitmaken of het punten van ondergeschikte aard zijn. Een dergelijke beslissing kan, naar het oordeel van ondergetekenden, met vertrouwen aan ons hoogste rechtscollege worden overgelaten, zulks te meer, indien men ervan uitgaat, dat de Hoge Raad, indien de stukken aan duidelijkheid te wensen overlaten, de zaak zal verwijzen. Ondergetekenden achten dan ook geen grond te bestaan voor de vrees, dat de Hoge Raad niet beschikt over de mogelijkheid om aan de juiste kennis van de feiten te komen.

Artikel 28. Naar aanleiding van de opmerkingen van sommige leden inzake de benoembaarheid van kandidaat-notarissen tot vice-president, raadsheer of raadsheer-plaatsvervanger van de gerechtshoven ter bezetting van de belastingkamer, wijzen

de ondergetekenden op het volgende. Al ligt het wel in de rede om in de toekomst bij een herziening van de Zegelwet en de Registratiewet ook te dezen de belastingrechter als beroepsinstantie aan te wijzen, zo is de benoembaarheid van kandidaat-notarissen bij wege van tijdelijke overgangsmaatregel toch niet uitsluitend gegrond op hun bijzondere kennis op het terrein van de Zegelwet, de Registratiewet of de Successiewet. Zij vindt mede haar verklaring hierin, dat de opleiding voor kandidaat-notaris, die in het verleden grotendeels parallel liep met die van surnumerair der belastingen, een meer algemene juridische vorming waarborgt. Het ligt uiteraard niet in het voornemen van de ondergetekenden om in het bijzonder de benoeming van kandidaat-notarissen als zodanig te bevorderen. Evenzeer als zulks geldt voor degenen, die op grond van een andere vooropleiding benoembaar zijn, zal een kandidaat-notaris in feite slechts voor benoeming in aanmerking kunnen komen, indien hij — vooropgesteld, dat van hem verwacht mag worden, dat hij overigens de kwaliteiten van een goed raadsheer heeft — blijkt te beschikken over een grote deskundigheid op een aanmerkelijk ruimer gebied van het belastingrecht dan dat van de Zegelwet, de Registratiewet of de Successiewet.

De Minister van Justitie,

J. C. VAN OVEN.

De Staatssecretaris van Financiën,

VAN DEN BERGE.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

BEEL.

De Commissie van Rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar Eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld 5 mei 1956.

VERWEY-JONKER

TJALMA

HELLEMA

ROEBROEK.