

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Inleiding

Het onderhavige wetsontwerp strekt in de eerste plaats tot een nadere regeling van de administratieve rechtspraak in omzetbelastingzaken, verband houdende met de invoering van de Wet op de omzetbelasting 1968.

Ter inleiding herinneren de ondergetekenden er aan dat bij de Tariefwet 1924 (*Stb.* 568) de Tariefcommissie is ingesteld voor de beslissing van geschillen over de toepassing van het tarief van invoerrechten en de Wet op het Statistiekrecht (*Stb.* 1932, 231). Deze regeling is in de Tariefwet 1934 gecontinueerd. Ter gelegenheid van de invoering van de omzetbelasting in 1933 werd de Tariefcommissie mede belast met de beslissing inzake geschillen op het gebied van deze heffing in eerste aanleg en tevens in hoogste ressort. Dit beroep vindt thans haar regeling in de wet van 28 juni 1935 (*Stb.* 381) - het restant van de Tariefwet 1934 - die laatstelijk is gewijzigd bij de Wet van 2 augustus 1962 (*Stb.* 324), voorts in artikel 109 van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (*Stb.* 1961, 31) en in artikel 2, eerste lid, letter *b*, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (*Stb.* 1959, 301).

De administratieve rechter voor de andere rijksbelastingen is het gerechtshof. De gerechtshoven spreken recht in eerste aanleg en in hoogste ressort behoudens de mogelijkheid van beroep in cassatie op de Hoge Raad. Een en ander is bepaald in de artikelen 2, eerste lid, letter *b*, 26 en 27 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De procedure is geregeld in de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (*Stb.* 1956, 323).

Algemeen

Reeds in een vroeg stadium van behandeling van het ontwerp van Wet op de omzetbelasting 1968 (*Stb.* 329) hadden de ondergetekenden onderling overleg geopend over de vraag aan welke rechtsprekende instantie de rechtspraak onder het nieuwe stelsel zou moeten worden toevertrouwd. Zoals blijkt uit de behandeling in de Tweede Kamer van de door de heer Scholten c.s. ingediende en door de Kamer aangenomen motie, ertoe strekkende de rechtspraak met betrekking tot de omzetbelasting in handen te doen leggen van de gerechtshoven (9324, nr. 48), was toen het onderling beraad nog niet afgesloten en moesten ook nog de rechtsprekende organen worden gehoord (*Handelingen*, blzz. 2171 en 2172).

De omzetbelasting die tot 1 januari 1969 gold, vertoonde op verschillende punten (bijv. de verhogingspercentages bij invoer en de teruggaafpercentages bij uitvoer, onderscheidene vrijstellingen en een aantal bijzondere regelingen) aansluiting bij een zeer groot aantal posten van het tarief van invoerrechten, waarin de Tariefcommissie door jarenlange ervaring is gespecialiseerd. In dit licht is het begrijpelijk dat bij de instelling in 1956 van een algemene administratieve rechter voor belastingzaken (de belastingkamers van de gerechtshoven) niet terstond de rechtspraak inzake de omzetbelasting hierbij werd ondergebracht.

In de opzet van de nieuwe omzetbelasting komt zodanige aansluiting aan het tarief van invoerrechten vrijwel niet meer voor. Dit vormt op zichzelf inderdaad een reden om, overeenkomstig de bovenbedoelde motie, de rechtspraak inzake omzet-

belasting op te dragen aan de belastingkamers van de gerechtshoven. Daarvoor pleit bovendien de omstandigheid dat de wetgeving inzake de nieuwe omzetbelasting enkele aanknopingspunten met de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting bevat.

Ten slotte moet erop worden gewezen dat inschakeling van de vijf gerechtshoven de reisafstand voor de rechtzoekenden gemiddeld aanzienlijk verkort in verhouding tot de huidige situatie, waarin alle zaken in Amsterdam behandeld worden. Deze omstandigheid gaat aanmerkelijk zwaarder wegen bij de nieuwe omzetbelasting, aangezien daarin ook de detailhandel wordt betrokken.

Daar staan twee overwegingen tegenover die eerder in de richting van centralisatie van de administratieve rechtspraak pleiten. In de eerste plaats is één van de belangrijkste kenmerken van de nieuwe omzetbelasting de volledige interne en externe neutraliteit. Deze betekent onder meer dat, onverschillig waar goederen hier te lande zijn geleverd of waar ze zijn ingevoerd, daarop in verhouding tot de prijs steeds een even zware belasting rust. Doorbreking van het beginsel van neutraliteit zou de concurrentiepositie tussen de verschillende ondernemers kunnen verstoren. Daarom is het van belang dat ten aanzien van bepaalde kwesties, in het bijzonder de vraag welk percentage van heffing toepasselijk is, zoveel mogelijk eenheid en zekerheid bestaat. In het algemeen zal hierin door de mogelijkheid van cassatie in voldoende mate kunnen worden voorzien. Het is echter niet geheel uit te sluiten, dat in afwachting van een uitspraak van de Hoge Raad de wetstoepassing in de rechtsgebieden van de verschillende gerechtshoven uiteen zou kunnen gaan lopen.

Een tweede bezwaar tegen het opdragen van de administratieve rechtspraak in omzetbelastingzaken aan de vijf gerechtshoven is, dat de belastingkamers van de Hoven momenteel in het geheel geen ervaring op het gebied van de omzetbelasting bezitten. Het zou dus nodig zijn de belastingkamers uit te breiden met raadsheren, die op dit gebied deskundig geacht kunnen worden, maar het is niet wel mogelijk op dit moment daarvoor voldoende deskundigen te vinden. Bovendien zouden op deze wijze de belastingkamers kwantitatief sterker bemand worden dan eigenlijk noodzakelijk is.

Op verzoek van de ondergetekenden is, vóór de opstelling van het wetsontwerp, het advies ingewonnen van de Hoge Raad en van de Tariefcommissie.

De Hoge Raad is het blijkens zijn advies eens met de gedachte de rechtspraak inzake de nieuwe omzetbelasting op te dragen aan de algemene rechter voor de rijksbelastingen. De Hoge Raad zou het betreuren indien van het normale systeem zou worden afgeweken doordat de rechtspraak zou worden opgedragen uitsluitend aan één gerechtshof. Voorts meent de Hoge Raad, dat bij het overbrengen van deze rechtspraak van de Tariefcommissie naar de gerechtshoven een niet te korte overgangstermijn in acht moet worden genomen.

De Tariefcommissie is onder meer van mening, dat eenheid van rechtspraak, waar mogelijk, moet worden nagestreefd. Een voordeel van inschakeling van de belastingkamers der vijf gerechtshoven acht het presidium de omstandigheid, dat de rechtzoekenden voor het bijwonen der terechtzittingen niet allen,

zoals thans het geval is, naar Amsterdam behoeven te reizen. Toch vreest het presidium, dat de berechting van geschillen in zaken van de nieuwe omzetbelasting door belastingkamers van de gerechtshoven op bezwaren zal stuiten. De ervaring van de Tariefcommissie is dat zich bij geschillen betreffende de omzetbelasting dikwijls problemen voordoen, waarbij medeberechting door leden uit het bedrijfsleven, die speciale kennis bezitten betreffende het onderwerp in geschil, welhaast onontbeerlijk is, ook al bezit de Tariefcommissie in haar secretariaat een voortreffelijk instrument. Dit secretariaat verricht op diverse plaatsen vóór-onderzoekingen, uitmondende in een rapport dat voor de terechtzitting aan de leden wordt toegezonden, die daardoor in staat worden gesteld ter zitting aan partijen vragen te stellen en opheldering en inlichtingen te vragen, waardoor vrijwel steeds een nader deskundigenonderzoek kan worden voorkomen.

In de niet zeer talrijke gevallen waarin in zaken van directe belastingen de belastingkamers van de gerechtshoven een bericht van deskundigen nodig achten, pleegt, aldus het advies, evenals in civiele zaken, het onderzoek van deskundigen de duur van de procedure aanzienlijk te verlengen tot groot ongerief van de daarbij betrokken partijen. De voorlopige indruk van de Tariefcommissie is dat, ook al vertoont de nieuwe omzetbelasting een aantal belangrijke punten van verschil met de vroegere, de overeenkomst tussen beide heffingen toch nog zo groot zal blijken te zijn, dat ook bij de berechting van geschillen betreffende de heffing van de omzetbelasting medewerking van rechtsprekende leden uit de praktijk van het bedrijfsleven zeer gewenst, zo niet onontbeerlijk zal blijven, en dat ook daarbij bij gebreke van voorlichting zoals deze bij de Tariefcommissie gebruikelijk is, bericht van deskundigen zal moeten worden ingewonnen. Voorts suggereert de Tariefcommissie sommige gevallen van uitspraken van de Tariefcommissie cassabel te maken.

De gekozen oplossing

In verband met het bovenstaande hebben de ondergetekenden zich afgevraagd of een geschikte tussenoplossing wellicht daarin zou kunnen bestaan de administratieve rechtspraak inzake de omzetbelasting op te dragen aan één gerechtshof. Ook aan deze oplossing kleven echter bezwaren. Dan zou immers toch weer de eenheid van het systeem van administratieve rechtspraak in belastingzaken worden doorbroken. Dit bezwaar spreekt te sterker omdat bij het aan te wijzen gerechtshof naar alle waarschijnlijkheid het aantal omzetbelastingzaken zo groot zou zijn, dat hiervoor een speciale kamer zou moeten worden ingesteld, zodat geen integratie met de overige belastingrechtspraak zou worden bereikt.

Na ampele overweging zijn de ondergetekenden ten slotte tot een andere oplossing gekomen, die in bijgaand wetsontwerp is neergelegd. In beginsel zal, in overeenstemming met de gedachte van de motie-Scholten, de administratieve rechtspraak in omzetbelastingzaken worden opgedragen aan de gerechtshoven, met de mogelijkheid van beroep in cassatie op de Hoge Raad, zoals het geval is voor de andere belastingen waarvoor de Algemene wet inzake rijksbelastingen geldt. Evenwel zal deze regeling niet onmiddellijk in werking treden, doch eerst na een overgangperiode, nl. op 1 januari 1975. In de tussentijd zal de Tariefcommissie competent blijven voor de behandeling van beroepen tegen beslissingen inzake de omzetbelasting. Ter bevordering van een zo groot mogelijke eenheid met de rechtspraak inzake de overige belastingen en ter vermijding van discontinuïteit bij de overgang naar de hoven, zal aanstonds de mogelijkheid worden geopend tegen uitspraken van de Tariefcommissie inzake de omzetbelasting beroep in cassatie aan te tekenen bij de Hoge Raad.

Gedurende de overgangperiode zal zodoende ook voor de omzetbelasting nog gebruik gemaakt kunnen worden van de kennis en ervaring van de Tariefcommissie en haar secretariaat. Nadien zal de Tariefcommissie nog slechts belast zijn met de administratieve rechtspraak inzake invoerrechten, alsmede inzake enkele accijnzen (zie over een en ander hierna).

Het beroep tegen beslissingen betreffende de oude omzetbelasting zal als tot dusverre door de Tariefcommissie worden behandeld, zonder cassatie-mogelijkheid. In verband hiermede is een daarbij aansluitende regeling voorzien voor beroep tegen beslissingen betreffende de teruggave van vóór 1 januari 1969 geheven omzetbelasting. Ten slotte wordt een afwijkende regeling voorgesteld voor beroep tegen beslissingen inzake vrijstelling van omzetbelasting bij invoer, dit om te voorkomen dat een divergentie zou kunnen ontstaan tussen hetgeen geldt voor de invoerrechten en voor de omzetbelasting bij invoer.

Ten einde te verzekeren, dat te zijner tijd de gerechtshoven wel over ervaring in omzetbelastingzaken beschikken zullen raadsheren uit de belastingkamers van alle gerechtshoven voor benoeming in de Tariefcommissie worden aangezocht.

Dit kan worden verwezenlijkt, wanneer voortaan, zoals in het onderhavige wetsontwerp wordt voorgesteld, de leden van de Tariefcommissie door de Kroon worden benoemd en niet meer, zoals thans het geval is, door enkele arrondissementsrechtbanken. Het is de bedoeling vooral op de jongere leden van de belastingkamers een beroep te doen.

Regeling van de administratieve rechtspraak inzake de accijnzen van suiker en tabaksfabrikaten

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de beslissing op beroepschriften inzake geschillen, welke zich voordoen bij de toepassing van de Wet op de accijns van suiker (*Stb.* 1964, 206) en van de Wet op de accijns van tabaksfabrikaten (*Stb.* 1964, 208) aan de Tariefcommissie op te dragen. Ter toelichting daarop merkt de tweede ondergetekende op, dat destijds voor de behandeling van enige specifieke problemen inzake de suikeraccijns en de tabaksaccijns als rechter in hoogste instantie zijn aangewezen een Commissie van scheikundigen voor de suikeraccijns en een Commissie van deskundigen voor de tabaksaccijns. Bij de herziening van de accijnswetgeving in 1964 was er geen aanleiding aanwezig deze speciale colleges niet te handhaven. Intussen is echter gebleken, dat de taken van die commissies praktisch van weinig belang zijn. Wat de commissie van deskundigen betreft, vindt dat mede zijn oorzaak hierin, dat voor de handelaren in tabaksfabrikaten bij de herziening van de accijnswetgeving de vroegere vereiste bedrijfsvergunning is vervallen. Problemen inzake de toepassing van de beide accijnzen die zich lenen voor een uitspraak door de betreffende commissies doen zich vrijwel niet voor. Voor het geven van uitspraken in zich mogelijk voordoende geschillen is overigens naar het oordeel van de ondergetekenden niet een met speciale deskundigheid bekleed college vereist. Naar hun mening verschillen die problemen in wezen niet van die waarover de Tariefcommissie oordeelt. De Tariefcommissie heeft bovendien de gelegenheid zich in voorkomend geval te laten voorlichten door deskundige specialisten.

Tariefcommissie

De wettelijke regeling van de organisatie van de Tariefcommissie is momenteel wel bijzonder summier. Deze bevindt zich, zoals reeds tot uitdrukking kwam, in de wet van 28 juni 1935, oorspronkelijk bekend als de Tariefwet 1934, waarvan slechts de bepaling inzake de organisatie van de Tariefcommissie zijn overgebleven. Deze wettelijke regeling zal volgens het wetsontwerp zodanig worden gewijzigd, dat een nieuw, afgerond geheel ontstaat, waarbij – door aansluiting te zoeken bij de normale regels over de rechterlijke organisatie – het judiciële karakter van de Tariefcommissie beter tot zijn recht zal komen. Dit is uiteraard niet alleen voor de rechtspraak inzake omzetbelasting maar voor de totale activiteit van de Tariefcommissie van belang.

Over de gewijzigde regeling heeft uitvoerig overleg met de Tariefcommissie plaatsgevonden.

Toelichting op de artikelen

Artikel I

In artikel 2 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt onder meer een definitie gegeven van het in deze wet

gehanteerde begrip rechter, voor de omzetbelasting is dit de Tariefcommissie, voor de overige onder de wet vallende belastingen het gerechtshof. Door de aan te brengen wijziging vervalt de uitzondering voor de omzetbelasting, zodat ook voor die belasting de rechter het gerechtshof zal zijn.

Volgens artikel XII, eerste lid, van het onderhavige wetsontwerp zal artikel I eerst op 1 januari 1975 in werking treden, zodat tot zolang de Tariefcommissie bevoegd blijft voor de administratieve rechtspraak in omzetbelastingzaken.

Artikel II

Er is geen aanleiding de administratieve rechtspraak inzake de oude omzetbelasting (waarvan de afwikkeling nog geruime tijd kan duren) te wijzigen. Hiermee blijft dus, in voorkomende gevallen ook na 1 januari 1975, de Tariefcommissie belast. Tegen uitspraken van de Tariefcommissie betreffende de oude omzetbelasting zal de regeling dat geen beroep in cassatie mogelijk is, worden bestendigd.

Artikel III, letter A

Artikel 22 van de Wet op de omzetbelasting 1968, dat de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen van toepassing verklaart als ware de omzetbelasting invoerrecht, heeft slechts betrekking op omzetbelasting bij invoer en niet op binnenlandse belasting, waarvoor krachtens de algemene regel van artikel 1 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen de bepalingen van die wet gelden. Artikel 109 van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen draagt de rechtspraak inzake de invoerrechten en accijnzen aan de Tariefcommissie op. Dit betekent dat, krachtens artikel 109 juncto het aangehaalde artikel 22 en artikel 50, tiende lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968, de rechtspraak inzake de omzetbelasting en de bijzondere verbruiksbelasting voor personenauto's, *geheven bij invoer*, eveneens aan de Tariefcommissie zou zijn opgedragen. Het past echter geheel in het systeem van deze heffingen, dat voor deze belastingen na 1 januari 1975 het gerechtshof bevoegd zal zijn.

De bepaling van het derde lid strekt er toe om uitsluitend op praktische gronden belanghebbenden die een bezwaarschrift zouden willen indienen bij de inspecteur en mogelijk bij afwijzing daarvan in beroep zouden willen komen bij het gerechtshof tegen de *overeenkomstige* toepassing van de in artikel 21 van de Wet op de omzetbelasting 1968 genoemde Vrijstellingsbepalingen inzake invoerrecht van het Tariefbesluit 1960 (*Stb.* 30) het indienen van twee bezwaarschriften en de gang naar twee rechters, het gerechtshof en de Tariefcommissie, die bovendien tot van elkaar afwijkende beslissingen zouden kunnen komen, te besparen in gevallen waarin ook invoerrecht wordt *geheven* en dus dezelfde vrijstellingsbepalingen ook *rechtstreeks* worden toegepast. Hiertoe wordt hetgeen voor de toepassing van die bepalingen ten aanzien van het invoerrecht door een uitspraak van de Tariefcommissie onherroepelijk is komen vast te staan, mede van beslissende betekenis verklaard voor de omzetbelasting.

Wanneer in een dergelijk geval een belanghebbende toch een beroep wil instellen bij het gerechtshof, staat hem dit vrij, maar het hof, en eventueel ook de Hoge Raad, zullen dan rekening moeten houden met hetgeen de Tariefcommissie ten aanzien van het invoerrecht heeft beslist.

Dit systeem kan niet leiden tot verschillende behandeling van vergelijkbare binnenlandse en buitenlandse transacties, omdat de vrijstellingsbepalingen van artikel 21 slechts betrekking hebben op transacties die in het grensoverschrijdend verkeer invoer meebrengen, maar in het binnenlands verkeer geen belastbare leveringen zijn (b.v. verhuizingen).

Uiteraard zal dit artikel ook eerst op 1 januari 1975 in werking treden.

Artikel III, letter B

Toevoeging van een vijfde lid aan artikel 43 van de Wet op de omzetbelasting 1968 is voorgesteld omdat de berekening van terug te geven omzetbelasting, betaald op bij de aanvang

van 1 januari 1968 aanwezige voorraad, nog oude belasting betreft, waarbij technische problemen van de Wet op de Omzetbelasting 1954 (*Stb.* 558) een belangrijke rol kunnen spelen. Het is niet uitgesloten dat bij de overgang van de rechtspraak betreffende de omzetbelasting naar de gerechtshoven, op 1 januari 1975, nog zaken van deze aard zullen lopen.

Ook dit artikel zal eerst op 1 januari 1975 in werking treden.

Artikel IV

In dit artikel, dat met terugwerkende kracht op 1 januari 1969 in werking zal treden, wordt vastgelegd dat tegen beslissingen van de Tariefcommissie inzake de nieuwe omzetbelasting beroep in cassatie kan worden ingesteld bij de Hoge Raad. De beroepsgrond is, evenals in artikel 99 van de Wet op de rechterlijke organisatie in strijd met het recht, maar cassatie wegens vormverzuim zou de eenheid van rechtspraak in dit geval niet dienen en is daarom achterwege gelaten. Voor de procedure is de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken gevolgd.

De terugwerkende kracht wordt gemotiveerd door de wenselijkheid de inwerkingtreding te synchroniseren met die van de Wet op de omzetbelasting 1968. Het zou niet redelijk zijn de justitiabele die in een vroeg stadium tegen een uitspraak op grond van deze wet in beroep gaat, een geringere rechtsbescherming te verlenen, dan degene die dit op een later moment doet.

De regeling wordt overbodig bij de overgang van de rechtspraak betreffende de omzetbelasting naar de gerechtshoven. De eerste twee leden van artikel IV zullen daarom op 1 januari 1975 vervallen.

In het derde lid wordt een tweetal uitzonderingen gecreëerd.

De eerste betreft de omzetbelasting bij invoer. Zolang de Tariefcommissie competent is voor de administratieve rechtspraak betreffende de omzetbelasting, lijkt het beter geen beroep in cassatie mogelijk te maken tegen beslissingen betreffende de in artikel 21 van de Wet op de omzetbelasting 1968 bedoelde gevallen van vrijstelling van omzetbelasting bij invoer; hiervoor zijn de aldaar genoemde bepalingen van het Tariefbesluit 1960 van overeenkomstige toepassing. De voorgestelde regeling vindt haar motivering in het feit dat tegen de uiteraard gelijklopende beslissingen van de Tariefcommissie inzake het invoerrecht ook geen beroep in cassatie mogelijk is. Bij de overgang van de rechtspraak inzake de omzetbelasting naar de gerechtshoven zal deze uitzondering automatisch zijn uitgewerkt.

De tweede uitzondering betreft de teruggaaf van oude omzetbelasting. Dienaangaande kan verwezen worden naar de toelichting bij artikel III, letter B. Deze uitzondering zal na verloop van tijd, wanneer de hier bedoelde teruggaaf zal zijn afgewikkeld, vanzelf zijn uitgewerkt.

Artikel V

Het is uiteraard wenselijk geschillen omtrent de in artikel 50 van de Wet op de omzetbelasting 1968 bedoelde bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's op dezelfde wijze te behandelen als geschillen over de omzetbelasting. Bepaald wordt daarom dat onder omzetbelasting mede de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's wordt verstaan.

Deze bepaling zal zijn uitgewerkt wanneer op 1 januari 1975 de normale beroepsregeling van kracht wordt. Dan zal nl. in de betrokken bepalingen nog slechts sprake zijn van „belasting” en niet meer speciaal van „omzetbelasting”.

Artikel VI

De hier voorgestelde aanvulling van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen is geen materiële wetswijziging. De betrokken bepaling komt thans voor in de Wet van 28 juni 1935. Gezien de nieuwe opzet van deze laatste wet (zie hieronder ad art. IX) is het systematisch juist het hier bedoelde voorschrift naar de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen over te brengen.

Artikel VII

In artikel 38 van de Wet op de accijns van suiker (*Stb.* 1964, 206) is het beroep inzake de soort, het gehalte en de zuiverheidsfactor van suiker opgedragen aan de bij artikel 39 van die wet ingestelde Commissie van scheikundigen.

Dit beroep wordt volgens het wetsvoorstel door een wijziging van artikel 38 overgebracht naar de Tariefcommissie. Het bepaalde in artikel 39 wordt daarbij vervangen door enige procedurele voorschriften, analoog aan die van de artikelen 109, tweede lid, en 110 van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen.

Artikel VIII

In hoofdstuk VIII van de Wet op de accijns van tabaksfabrikaten (*Stb.* 1964, 208) is bij artikel 40 een Commissie van deskundigen ingesteld en zijn bij artikel 43 de mogelijkheden van beroep op deze commissie geregeld. In het voorgestelde nieuwe hoofdstuk VIII is het beroep betreffende dezelfde mogelijkheden opgedragen aan de Tariefcommissie. Behalve de behandeling van beroepszaken zijn aan de commissie nog enige andere taken opgedragen (in de artikelen 11, 23 en 32). Aangezien is gebleken dat die taken praktisch van weinig belang zijn en mede in aanmerking genomen dat overeenkomstige bevoegdheden niet voorkomen in de andere accijnswetten, menen de ondergetekenden dat deze onder de huidige omstandigheden kunnen vervallen.

Artikel IX

Zoals reeds in het algemeen gedeelte is opgemerkt, bestaat behoefte aan herziening van de regeling van de organisatie van de Tariefcommissie. Daarvoor is de vorm gekozen van een ingrijpende wijziging van het nog vigerende gedeelte van de wet van 28 juni 1935, waarin de organisatie en de procedure van de Tariefcommissie worden geregeld. De considerans zal aan de bestaande situatie worden aangepast¹⁾. De wet krijgt gemakshalve de citeertitel „Tariefcommissiewet”. De onderscheidene artikelen hiervan geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Artikel 1

Slechts het vierde lid betekent een materiële wijziging van de bestaande voorschriften.

Door de bepaling dat kamers van de Tariefcommissie ook elders dan te Amsterdam zitting kunnen houden, kan aan het bezwaar van de lange reisafstand voor de justitiabelen tegemoet worden gekomen. Eenzelfde regeling bestaat ook voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Artikel 2

Volgens de wet van 1935 bestaat de Tariefcommissie momenteel uit 21 gewone en 20 buitengewone leden. Door slechts een maximum ledenaantal in de wet vast te leggen, kan een betere aanpassing aan de feitelijke behoeften worden verkregen. Het is waarschijnlijk dat de invoering van de Wet op de omzetbelasting 1968 een uitbreiding van de Tariefcommissie noodzakelijk zal maken; anderzijds zal wanneer na vijf jaar de rechtspraak inzake de omzetbelasting overgaat naar de gerechtshoven, weer een inkrimping mogelijk zijn.

Artikel 3

Momenteel worden van de 21 gewone leden er 3 (nl. de voorzitter en de 2 ondervoorzitters) door de Kroon benoemd, de overige 18 door zes in de wet genoemde arrondissementrechtbanken. Deze regeling wordt niet meer als zinvol ervaren. Het lijkt dan ook juist de benoeming van de leden van de Tariefcommissie op dezelfde wijze te doen geschieden als die voor andere rechterlijke colleges, nl. door de Kroon.

De benoeming op voordracht van de Minister van Justitie, na overleg met de Minister van Financiën, sluit wederom aan bij de regeling die geldt voor het College van Beroep voor het

¹⁾ Deze considerans luidt thans: Alzoo Wij in overweging genomen hebben dat het in verband met den toestand van 's Rijks financiën en mede om redenen van technischen aard gewenscht is een nieuw tarief van invoerrechten en daarmede in verband staande bepalingen vast te stellen.

bedrijfsleven. Zoals gezegd is het de bedoeling van de ondergetekenden aanvankelijk een aantal leden van de belastingkamers van de gerechtshoven tot lid van de Tariefcommissie voor te dragen.

Momenteel kunnen de leden van de Tariefcommissie door de instantie die hen benoemt ook weer worden ontslagen. Zolang de benoeming door andere rechters geschiedt is dit wellicht nog te verdedigen; benoeming door de Kroon dient om de onafhankelijkheid te waarborgen, voor het leven – behoudens ontslag bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd – te geschieden.

Als kwalificatie voor benoembaarheid tot gewoon lid van de Tariefcommissie zal worden gesteld het voldoen aan de vereisten voor benoeming tot raadsheer in een gerechtshof, dat wil grosso modo zeggen jurist of fiscaal jurist zijn (Wet op de Rechterlijke Organisatie, artikel 63, Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, artikel 28, lid 2). In afwijking hiervan kunnen tot een maximum van een derde van het totaal aantal gewone leden ook leden worden benoemd die niet aan de genoemde vereisten voldoen maar wel overigens als bijzonder bekwaam voor het lidmaatschap van de Tariefcommissie kunnen worden beschouwd. Gedacht is met name aan technici, wat voor de behandeling van tariefzaken nuttig kan zijn. Ook thans maken dergelijke technici deel uit van de Tariefcommissie (momenteel worden in de wet in het geheel geen opleidings-eisen gesteld). De voorzitter en de ondervoorzitter zullen echter steeds aan de vereisten voor benoembaarheid tot raadsheer in een belastingkamer van een gerechtshof moeten voldoen. Daar van elke Kamer de voorzitter of een van de ondervoorzitters deel moet uitmaken, is verzekerd dat een Kamer steeds tenminste één jurist of fiscaal jurist bevat.

Evenals de meeste andere rechterlijke colleges krijgt de Tariefcommissie het recht aanbevelingen voor de vervulling van vacatures te doen.

Artikel 4

De wijze van benoeming van de buitengewone leden wordt in beginsel niet gewijzigd.

Alleen wordt, overeenkomstig het bepaalde voor de gewone leden, de Tariefcommissie een recht van aanbeveling gegeven en in de wet vastgelegd welke Minister voordracht tot benoeming aan de Kroon kan doen. De ondergetekenden achten het, wederom ter waarborging van de onafhankelijkheid, beter de mogelijkheid van ontslag, behoudens het bepaalde in artikel 6, te laten vervallen. Benoeming voor het leven past evenwel niet bij de figuur van buitengewone leden, die speciale door organisaties uit het bedrijfsleven voorgestelde deskundigen zijn. Volgens de nieuwe regeling zullen daarom de buitengewone leden voor een termijn van vier jaar worden benoemd. Ook dit sluit weer aan bij hetgeen voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven (voor de bijzondere leden) is bepaald.

Aan de benoembaarheid tot buitengewoon lid zullen geen speciale eisen worden gesteld, zodat het onderscheid tussen gewone en buitengewone leden beter tot zijn recht kan komen.

Evenals thans het geval is, moet voor de benoeming van buitengewone leden het advies worden gevraagd van daartoe aangewezen Kamers van Koophandel en organisaties uit het bedrijfsleven. In verband met het recht van aanbeveling zal dit advies volgens het ontwerp door de Tariefcommissie zelf worden gevraagd.

Artikel 5

De regeling omtrent bloed- en aanverwantschap stemt overeen met hetgeen daarover in de Wet op de rechterlijke organisatie (artikel 10) is bepaald. Omdat het lidmaatschap van de Tariefcommissie meestal geen volledige betrekking is, en overeenkomstig de geldende regeling, zijn slechts weinig incompatibiliteiten voorzien, met als belangrijkste dat leden van de Tariefcommissie niet tevens lid van de Hoge Raad mogen zijn. Hiervoor gelden twee motieven: in de eerste plaats de te openen mogelijkheid van beroep in cassatie tegen sommige beslissingen van de Tariefcommissie, in de tweede plaats het disciplinaire toezicht door de Hoge Raad op de leden van de Tarief-

commissie, waarover hieronder nader. De overige voorgestelde incompatibiliteiten spreken vanzelf.

Artikel 6

Van de algemene regel van benoeming voor het leven, zijn, afgezien van het ontslag wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd en het ontslag op eigen verzoek, bepaalde uitzonderingen noodzakelijk. De in artikel 6 voorgestelde regeling die ontslag of schorsing door de Hoge Raad van leden van de Tariefcommissie in met name genoemde gevallen mogelijk maakt, is vrijwel letterlijk ontleend aan de regeling voor de leden van het College van Beroep voor het bedrijfsleven en stemt materieel grotendeels overeen met de regels die gelden krachtens de Wet op de rechterlijke organisatie.

In de memorie van toelichting bij de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen is indertijd opgemerkt dat de in artikel 220 van die wet (artikel 218 van het ontwerp) voorziene geheimhoudingsplicht ook gold voor de leden en de secretarissen van de Tariefcommissie.

Bij nader inzien achten de ondergetekenden een afzonderlijke regeling van de geheimhoudingsplicht te verkiezen. Dit geldt vooral omdat het tweede lid van artikel 220 de Minister van Financiën de bevoegdheid toekent van de in het eerste lid voorziene geheimhoudingsplicht ontheffing te verlenen. Dit strookt minder goed met het rechterlijke karakter van de Tariefcommissie.

De formulering van de geheimhoudingsplicht voor de leden van de Tariefcommissie die thans in artikel 6 achtste lid wordt voorgesteld, sluit aan bij hetgeen in dergelijke gevallen gebruikelijk is.

Artikelen 7 en 8

De hier gegeven regeling stemt in hoofdzaak overeen met die van artikel 5 van de Wet van 1935. In afwijking hiervan zullen de kamers voortaan echter niet meer uit 6 maar uit 5 leden zijn samengesteld, dit om te verzekeren dat steeds een meerderheid zal worden bereikt. De regeling van artikel 8 is, overeenkomstig artikel 23 van de Wet op de rechterlijke organisatie, enigszins uitgebreid in vergelijking tot de geldende bepaling.

Artikel 9

De Tariefcommissie heeft een secretariaat dat een dubbele taak heeft: het verricht vooronderzoeken en griffiewerkzaamheden (in de ruimste zin). Het werk van dit secretariaat wordt als zeer waardevol ervaren. Vandaar dat wordt voorgesteld de status ervan in de wet te regelen. Het vijfde lid voorziet in de mogelijkheid het secretariaat ook werkzaam te doen zijn voor andere rechterlijke colleges. Deze mogelijkheid moet nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Het is vooral de bedoeling dat de belastingkamers van de hoven na 1 januari 1975 vooronderzoeken kunnen opdragen aan het secretariaat van de Tariefcommissie en in het algemeen het advies daarvan kunnen inwinnen. De leden van dit secretariaat, op wie door een gerechtshof een zodanig beroep wordt gedaan, treden op als deskundigen in de zin van artikel 15 van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken.

Op deze wijze wordt een der bezwaren tegen het aan de gerechtshoven opdragen van de administratieve rechtspraak inzake de omzetbelasting ondervangen. Overigens behoeft de dienstverlening van het secretariaat van de Tariefcommissie aan de belastingkamer van de hoven niet noodzakelijk tot de omzetbelasting beperkt te blijven.

Artikel 10

De door de leden van de Tariefcommissie af te leggen eed is momenteel in de Wet van 1935 speciaal geregeld. Er bestaat echter geen aanleiding deze afwijkende regeling te handhaven.

Voortaan zal de eed of de belofte die voorzien is in artikel 29 van de Wet op de rechterlijke organisatie worden afgelegd. De in het tweede lid voorziene regeling voor de wijze van afleggen van de eed of de belofte stemt overeen met die

welke geldt voor leden van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Artikel 11

De in artikel 11 voorgestelde regeling omtrent de uitspraken van de Tariefcommissie spreekt voor zich zelf. Zij is ontleend aan artikel 17 van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken.

Artikel 12

De in artikel 12 voorgestelde regeling voor een vereenvoudigde procedure stemt overeen met hetgeen ook voor andere met administratieve rechtspraak belaste colleges geldt (Beroepswet artikel 94, Ambtenarenwet, artikel 68 en Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie artikel 37). Deze regeling bevestigt in de praktijk van de raden van beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zeer goede diensten.

Artikel 13

Voor de procedure wordt verwezen naar de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken.

In het tweede lid wordt de taak van het secretariaat van de Tariefcommissie bij het vooronderzoek uitdrukkelijk vermeld. Krachtens de laatste zin zal het rapport van het secretariaat aan partijen ter inzage worden gegeven.

Dit is een afwijking van hetgeen thans bij de Tariefcommissie geschiedt, maar in overeenstemming met de procedure voor het gerechtshof. Het aan partijen ter inzage geven van het rapport van het secretariaat is, naar het oordeel van de ondergetekenden, in het belang van een goede rechtsbedeling.

Artikelen 14 en 15

De inhoud van deze artikelen is gelijksoortig aan die van de geldende regeling (artikelen 8 en 9, eerste lid).

Artikel 16

Volgens de geldende regeling (artikel 9, tweede lid), wordt de beloning van de leden van de Tariefcommissie geregeld bij Koninklijk besluit. Nu er in het wetsontwerp naar gestreefd wordt het judicieel karakter van de Tariefcommissie meer op de voorgrond te stellen, is zo'n regeling moeilijk meer in overeenstemming te achten met artikel 72, tweede lid, van de Grondwet. Voorgesteld wordt daarom de bezoldiging van de gewone leden, uiteraard met inbegrip van de voorzitter en de ondervoorzitters, in de wet te regelen.

In beginsel zal de bezoldiging gelijk zijn aan die geldend voor de overeenkomstige functies in het gerechtshof in de plaats van vestiging, dus Amsterdam. Dezelfde regeling geldt voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Gelijkstelling met een gerechtshof ligt hier te meer voor de hand, omdat de Tariefcommissie, evenals de hoven, is belast met administratieve rechtspraak in fiscale aangelegenheden.

In de praktijk is tot dusverre het lidmaatschap van de Tariefcommissie een nevenfunctie.

Het is niet zeker dat dit in de toekomst steeds voor alle leden zo zal blijven, maar in het algemeen zal dit waarschijnlijk wel zo zijn.

Wanneer het gewone lidmaatschap als nevenfunctie wordt bekleed, zal de bezoldiging een vierde gedeelte bedragen van het salaris, geldend voor de overeenkomstige functie in het gerechtshof te Amsterdam.

Ter waarborging van de onafhankelijkheid en de rechtszekerheid zal in het benoemingsbesluit worden uitgemaakt of het gewoon lidmaatschap van de Tariefcommissie al dan niet als nevenfunctie wordt bekleed. Ambtenaren, waaronder ook rechterlijke ambtenaren, en gepensioneerde ambtenaren kunnen het gewoon lidmaatschap van de Tariefcommissie niet als hoofdfunctie bekleden; dit geldt met name ook voor raadsheren uit de hoven die tevens in de Tariefcommissie worden benoemd.

Overeenkomstig de thans geldende regeling zullen de onkostenvergoedingen, aan de buitengewone leden toe te kennen beloning en de bezoldiging van de leden van het secretariaat worden vastgesteld bij Koninklijk besluit. Ter vergroting van de

rechtszekerheid zullen de hierbij te hanteren algemene richtlijnen in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

Artikel 17

De vernieuwde wet krijgt de citeertitel „Tariefcommissiewet”.

Artikel X

Artikel 14 van de Waardewet 1927 (*Stb.* 17) geeft een regeling voor het geval de stemmen in de Tariefcommissie staken. Nu zal worden bepaald dat de kamers van de Tariefcommissie uit 5 leden zullen bestaan, wordt deze regeling overbodig.

Artikel XI

In dit artikel worden enkele regels van overgangsrecht gegeven. Het lidmaatschap van de Tariefcommissie zal bij de inwerkingtreding van de Tariefcommissiewet-nieuwe stijl van rechtswege worden beëindigd. Het ligt in de bedoeling de zittende leden voor herbenoeming voor te dragen voor zover zij de vereisten voor benoembaarheid vervullen. Voor een tamelijk groot aantal zittende leden zal dit overigens niet het geval zijn, hetzij doordat hun leeftijd boven de grens ligt, hetzij ten gevolge van de in te voeren incompatibiliteiten.

Het is denkbaar dat, wanneer het onderhavige wetsontwerp tot wet wordt verheven, deze eerst zal worden afgekondigd op het moment waarop de Tariefcommissie reeds uitspraken over de nieuwe omzetbelasting heeft gedaan. Om de terugwerkende kracht van de inwerkingtreding van de bepaling omtrent

de mogelijkheid van beroep in cassatie te realiseren, wordt voorgesteld dat de termijnen voor het instellen van beroep in cassatie eerst beginnen te lopen bij een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip, dat is dus in elk geval op een later moment dan de afkondiging van de onderhavige wet.

Artikelen XII en XIII

Over de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van dit wetsontwerp werd hierboven al het een en ander gezegd. De overgang van de administratieve rechtspraak in omzetbelastingzaken naar de normale belastingrechtspraak zal plaatshebben met ingang van 1 januari 1975. In het tussengelegen tijdvak, beginnend op 1 januari 1969 (de datum van inwerkingtreding van de Wet op de omzetbelasting 1968) zal tegen beslissingen van de Tariefcommissie inzake de nieuwe omzetbelasting beroep in cassatie op de Hoge Raad mogelijk zijn. In artikel XII, tweede en derde lid, zijn voor de overgang van de Tariefcommissie naar de hoven op 1 januari 1975 enige bepalingen van overgangsrecht voorgesteld.

De inwerkingtreding van de overige bepalingen zal worden geregeld bij Koninklijk Besluit.

De Minister van Justitie,
C. H. F. POLAK.

De Staatssecretaris van Financiën,
F. H. M. GRAPPERHAUS.