

Zitting 1974-1975

13 036

Bezwaar en beroep inzake de invoerrechten en de accijnzen

Nr. 5

Memorie van antwoord

Ontvangen 27 november 1974

Inleiding

De ondergetekenden hebben er met instemming van kennis genomen dat de leden behorende tot de fracties van de K.V.P., de V.V.D., de A.R.P., de C.H.U., D.S.'70 en S.G.P. gaarne akkoord gingen met de invoering van administratieve rechtspraak ten aanzien van accijnzen. Met hen zijn zij van mening dat het een goede zaak is dat Nederland mede dank zij dit voorstel zal gaan behoren tot de landen, waarin de administratieve rechtspraak inzake de douane en de accijnzen het verst is gevorderd.

Het stemt de ondergetekenden tot voldoening dat de leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. en de P.P.R. gaarne instemden met het voorstel tot uitbreiding van bezwaar en beroep inzake de invoerrechten en de accijnzen. De constatering dat in het ontwerp een principiële ommezwaai is belichaamd in die zin dat de teruggaaf van invoerrecht of accijns niet langer als een gunst wordt aangemerkt, onderschrijven de ondergetekenden geheel. In de op grond van het nieuwe artikel 159 van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen aan te wijzen gevallen ontstaat voor de belastingplichtige inderdaad een recht op teruggaaf, welk recht zonodig geldend kan worden gemaakt door een procedure van bezwaar en beroep.

Tabaksaccijns

De opmerkingen van de laatstelijk aan het woord zijnde leden met betrekking tot de rechtsgang volgens artikel 32, vijfde lid, van de Wet op de accijns van tabaksfabrikaten (Stb. 1964, 208), juncto artikel 108 van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen enerzijds en artikel 40 van die accijns-wet, juncto artikel 109 van vorengenoemde Algemene wet anderzijds, zijn de ondergetekenden niet geheel duidelijk in zoverre de indruk wordt gewekt als zou van een krachtens vorenbedoeld artikel 32, vijfde lid, gedane uitnodiging rechtstreeks beroep openstaan bij de Tariefcommissie.

In dit geval kan de belanghebbende slechts in beroep komen bij de Tariefcommissie tegen de door de inspecteur gedane uitspraak op het door belanghebbende ingediende bezwaarschrift. Naar de mening van de ondergetekenden bestaat er in deze geen aanleiding af te wijken van de rechtsgang

welke in het algemeen is voorzien met betrekking tot gedane uitnodigingen tot betaling. Dergelijke uitnodigingen worden in de dagelijkse praktijk geregeld gedaan zonder dat daaraan een grondig onderzoek ten grondslag behoeft te liggen en zonder dat daarbij alle feiten en omstandigheden naar voren behoeven te zijn gekomen. De bezwaarprocedure kan in deze gevallen daarom zinvol worden geacht.

Anders ligt het met betrekking tot de beschikkingen als zijn bedoeld in artikel 40 (nieuw) van de Wet op de accijns van tabaksfabrikaten. In deze gevallen wordt de beschikking eerst genomen na zorgvuldige overweging door de inspecteur van alle relevante gegevens. Alsdan heeft het weinig zin opnieuw zijn oordeel te vragen in het kader van de behandeling van een bezwaarschrift. Hierbij kan een parallel worden getrokken met de eveneens in de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen opgenomen waardeprocedure (artikelen 99 e.v.) waarbij van de uitspraak van de inspecteur met betrekking tot de waarde eveneens rechtstreeks beroep bij de Tariefcommissie mogelijk is.

De 'frisdrankaccijns'

Met betrekking tot de vraag van dezelfde leden wanneer de bezwaartermijn van twee maanden aanvangt indien met toepassing van de regeling neergelegd in de aanschrijving van 12 juli 1972, nr. B72/1651 (A.D. 7) de definitieve aangifte een maand is uitgesteld, zijn de ondergetekenden van oordeel dat een redelijke toepassing van de wettelijke bepalingen inzake het recht van bezwaar en beroep meebrengt de dag van de definitieve aangifte bepalend te laten zijn voor het tijdstip waarop de bedoelde termijn begint te lopen. Eerst op bedoelde dag wordt de belanghebbende gewaar dat er een geschil bestaat tussen hem en de administratie. Dit standpunt is in overeenstemming met dat hetwelk door de Tariefcommissie is ingenomen met betrekking tot artikel 108 van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen zoals dat luidde voordat het artikel bij de Wet van 18 december 1969 (Stb. 589) werd gewijzigd (Zitting 1968–1969 – 10 246, memorie van toelichting blz. 11, linkerkolom ad artikel I, letter O, eerste alinea).

Het ligt in het voornemen van de eerste ondergetekende wanneer de regeling in de bedoelde aanschrijving in de praktijk voldoet, deze om te zetten in een op artikel 14a van de Wet op de accijns van alcoholvrije dranken (Stb. 1971, 731) te gronden wettelijke maatregel waardoor iedere twijfel omtrent het tijdstip waarop de termijn van bezwaar en beroep begint te lopen, t.w. op het tijdstip van de definitieve aangifte, zal worden weggenomen.

Beroepsgang bij 'milieuheffingen'

Ten aanzien van de heffingen welke ingevolge de Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1970, 580) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1969, 536) worden opgelegd, vindt in beginsel de bezwaar- en beroepsprocedure van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Stb. 1959, 301) jo. de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (Stb. 1956, 323) overeenkomstige toepassing. Dit brengt mede dat van uitspraken op bezwaarschriften tegen de heffing in beroep kan worden gekomen bij het gerechtshof. Krachtens de Wet inzake de luchtverontreiniging zijn bij Koninklijk besluit van 23 juni 1972 (Stb. 307) heffingen ingesteld op aan accijns onderworpen minerale oliën en zijn op die heffingen de wettelijke bepalingen inzake de douane en de accijnzen van toepassing verklaard. Ten aanzien van die heffingen geldt de bezwaar- en beroepsprocedure van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (Stb. 1961, 31). Een dergelijke regeling kan thans niet worden getroffen ten aanzien van de heffingen op smeeroliën als bedoeld in artikel 37, eerste lid, letter b, van het wetsontwerp 12 662 omdat niet kan worden aangesloten bij een bestaand accijnsstelsel daar smeeroliën zijn vrijgesteld van de accijns waaraan zij – in beginsel – zijn onderworpen.

Ten aanzien van de heffingen als bedoeld in genoemd artikel 37 zal bij aanvaarding van het wetsontwerp de bezwaar- en beroepsprocedure van de Algemene wet inzake rijksbelastingen jo. de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken toepassing vinden. Een en ander heeft ten gevolge dat ten aanzien van de vraag of een bepaald produkt een smeerolie is, er voor wat de beroepsgang betreft inderdaad sprake is van verschillende procedures, al naar gelang de Wet inzake afvalstoffen en afgewerkte oliën dan wel de Wet op de accijns van minerale oliën (Stb. 1964, 207) in het geding is.

De ondergetekenden zijn met hun ambtgenote van Volksgezondheid en Milieuhygiëne van oordeel dat het wenselijk is deze diversiteit te voorkomen. Te dien einde zullen zij zich nader beraden over de wijze waarop zulks het beste kan plaatsvinden.

De administratieve rechtspraak inzake de omzetbelasting

De ondergetekenden kunnen de mening niet delen dat wanneer, met het oog op de algehele herziening van de rechterlijke organisatie, de overgang van de rechtspraak inzake de omzetbelasting van de Tariefcommissie naar de gerechtshoven zou worden uitgesteld, een volkomen inconsistent beleid zou ontstaan. Er zijn eerder redenen om het omgekeerde aan te nemen. De plannen tot algehele herziening van de rechterlijke organisatie vormen een novum, dat zich heeft voorgedaan na de parlementaire behandeling van de huidige wettelijke regeling van de rechtspraak inzake de omzetbelasting. De werkgroep-Wiersma is pas eind december 1971 ingesteld. Deze werkgroep heeft onder meer het volgende opgemerkt: 'Ook de mogelijkheid van samenvoeging van de administratief-rechtelijke macht en de gewone rechterlijke macht zal naar het oordeel van de werkgroep door de Staatscommissie moeten worden onderzocht. (. . . .) In het onderzoek van de mogelijkheden tot een dergelijke hervorming zou ook de integratie van de rechtspraak in hoger beroep – bijvoorbeeld, zoals is voorgesteld, door het samenvoegen van de Centrale Raad van Beroep met een of meer gerechtshoven – betrokken dienen te worden; hetzelfde geldt voor de rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Tariefcommissie.'

In de gedachtengang van de genoemde werkgroep is derhalve denkbaar dat in de toekomst de gehele taak van de Tariefcommissie aan de gerechtshoven zou worden overgedragen. Daarbij zou uiteraard de oplossing die de Wet van 8 april 1971 (Stb. 220) voor de rechtspraak inzake de omzetbelasting heeft gekozen goed aansluiten. Een andere mogelijkheid is echter dat de Tariefcommissie met een bepaald gerechtshof wordt samengevoegd. In dat geval is alleszins denkbaar dat dan ook de rechtspraak inzake de omzetbelasting bij dat gerechtshof wordt geconcentreerd. Dit laatste zou passen in de gedachtengang van specialisatie bij de indeling van de werkzaamheden binnen de rechterlijke macht, een gedachtengang die door de werkgroep-Wiersma naast de concentratie en integratie van rechtspraak als een centraal thema is aangeduid.

Naar de mening van de ondergetekenden is het gevaar van inconsistentie meer aanwezig indien de wet van 1971 thans onverwijld wordt ingevoerd. Het gevaar bestaat immers dat daardoor de rechtspraak inzake de omzetbelasting, die steeds aan één rechterlijk college is opgedragen geweest nu over vijf colleges wordt verdeeld met de mogelijkheid dat, in het kader van een verdergaande specialisatie, over enkele jaren dit deel van de administratieve rechtspraak weer aan een enkel rechterlijk college zou worden opgedragen. Het leek de ondergetekenden juist, deze algemene overweging voorop te stellen, zoals ook al in de memorie van toelichting is gebeurd. Zij voegen hieraan echter toe dat er naast deze overweging *op dit moment* nog andere redenen zijn om de bestaande situatie te verlengen. Deze redenen zijn van praktisch-organisatorische aard.

Het is indertijd de bedoeling geweest de overgang van de rechtspraak inzake omzetbelasting van de Tariefcommissie naar de gerechtshoven in te leiden door benoeming van raadsheren uit de belastingkamers van de gerechtshoven in de Tariefcommissie. Deze zouden zich dan met de materie van de omzetbelasting vertrouwd kunnen maken en vervolgens hun kennis op hun collega's in de belastingkamers kunnen overdragen. Aan dit voornemen is gevolg gegeven door benoeming van raadsheren uit vier van de vijf gerechtshoven in de Tariefcommissie. Met betrekking tot het gerechtshof in Leeuwarden bleek het niet mogelijk dit voornemen uit te voeren. Zou de rechtspraak inzake de omzetbelasting thans naar de hoven overgaan, dan zouden vier van de vijf gerechtshoven elk over één raadsheer beschikken die ervaring op dit gebied heeft, waarbij dan nog bedacht moet worden dat de betrokken raadsheren zelf menen dat de problemen bij de omzetbelasting zo veelvuldig en gecompliceerd zijn dat zij zich met de materie nog niet voor 100% vertrouwd voelen. Van werkelijk collegiale rechtspraak zou in de eerste jaren geen sprake kunnen zijn.

Het is juist dat de Tariefcommissie een achterstand heeft bij de behandeling van omzetbelastingzaken. Te bedenken is dat het aantal beroepschriften de laatste tijd sterk is toegenomen, dat de wetgeving inzake de omzetbelasting fundamenteel is vernieuwd, zo dat zich ook vele nieuwe problemen voordoen en ten slotte dat de materie door de samenhangen met EEG-recht de neiging heeft steeds gecompliceerder te worden. De werkwijze van de Tariefcommissie is aldus dat de zaken onderzocht worden door het secretariaat, dat zijn bevindingen in een preadvies aan het college voorlegt. Dit secretariaat heeft door de bovengenoemde omstandigheden een achterstand gekregen. Het is inmiddels uitgebreid, maar de nieuwe krachten moeten eerst nog worden opgeleid. De uitbreiding zal dus eerst over enige tijd effect hebben.

Men mag er niet op rekenen dat bij overgang naar de hoven de achterstand sneller zal worden weggewerkt. De meeste van deze zaken zouden neerkomen op de gerechtshoven in Amsterdam ($\pm 28\%$) en Den Haag ($\pm 24\%$), waarvan de belastingkamers reeds nu met een sterke arbeidsbelasting worden geconfronteerd. Met name de belastingkamers van het Haagse hof werken momenteel boven hun topcapaciteit. Dit zou ertoe kunnen leiden dat overgang van de rechtspraak inzake de omzetbelasting naar de hoven niet alleen de bestaande achterstand in omzetbelastingzaken niet zou verkleinen, maar mogelijk nog zou vergroten en bovendien zou kunnen leiden tot het ontstaan van achterstand bij de behandeling van beroepschriften inzake andere belastingwetten. Aan een schoksgewijze sterke uitbreiding van de belastingkamers zouden ernstige bezwaren kleven. Voor het gerechtshof in Leeuwarden is er dan nog het speciale probleem dat, zoals bleek, daarvan geen enkele raadsheer in de Tariefcommissie ervaring met de omzetbelasting heeft kunnen opdoen; in het ressort Leeuwarden speelt $\pm 8\%$ van de omzetbelastingzaken.

Zou de huidige behandelingswijze worden bestendigd, in die zin dat het secretariaat van de Tariefcommissie aan de belastingkamers van de gerechtshoven preadviezen over omzetbelastingzaken zou gaan uitbrengen (een mogelijkheid die in de wet is voorzien), dan zou de bestaande flessenhals blijven bestaan en de benodigde tijdsduur, door de uitbreiding en verlenging van de communicatielijnen, stellig worden vergroot. Dit zou de gerechtshoven er mogelijk toe kunnen brengen zaken op de stukken af te doen, maar dit zou de kwaliteit van de rechtspraak juist in een materie als de omzetbelasting niet ten goede komen.

Ten slotte moet bedacht worden dat de gewenste eenheid in interpretatie van enerzijds de Wet op de omzetbelasting, anderzijds wetten als de Wet op de inkomstenbelasting en de Wet op de vennootschapsbelasting ook in de huidige situatie is verzekerd, in die zin dat van de uitspraken van de Tariefcommissie inzake de omzetbelasting beroep in cassatie openstaat op de Hoge Raad. Van deze mogelijkheid is tot dusverre in ongeveer 20 gevallen gebruik gemaakt. Daarbij is in slechts één geval een beslissing van de Tarief-

commissie vernietigd, zodat men niet kan zeggen dat in kwalitatief opzicht de huidige procedure niet voldoet.

Onder deze omstandigheden valt niet te verbazen dat de vijf gerechtshoven, met de Tariefcommissie zelf, eenstemmig hebben geadviseerd de huidige situatie voorlopig te bestendigen en de overgang van de rechtspraak inzake de omzetbelasting naar de gerechtshoven uit te stellen. De ondergetekenden menen dat zulk uitstel inderdaad onontbeerlijk is en dat bij gebreke daarvan chaotische toestanden te vrezen zijn, die de rechtsbescherming ernstig in gevaar zouden kunnen brengen. Zij zullen alles doen wat in hun vermogen ligt om het secretariaat van de Tariefcommissie en zonodig ook het college zelf zodanig te versterken dat de thans bestaande achterstand zo snel mogelijk kan worden ingelopen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. van Rooijen

De Minister van Justitie,
A.A.M. van Agt