

Zitting 1980–1981

16 848

Wijziging van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken

A

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken de mogelijkheid te openen tot een vereenvoudigde behandeling van beroepen inzake de heffing van motorrijtuigenbelasting en tevens enkele andere wijzigingen in die wet aan te brengen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet administratieve rechtspraak belastingzaken (Stb. 1956, 323) wordt gewijzigd als volgt:

A. Artikel 8 wordt gewijzigd als volgt:

1. in het derde lid vervalt de volzin «Van het verzoekschrift en van de daarbij overgelegde stukken wordt een afschrift bijgevoegd»;
2. in het vierde lid wordt in plaats van «het door hem voor eensluidend getekende afschrift daarvan» gelezen: een door hem voor eensluidend getekend afschrift daarvan.

TEKST VAN HET ONTWERP VAN WET EN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE

B. Artikel 9 wordt gewijzigd als volgt:

1. in het eerste lid vervalt aan het slot de zinsnede «, onder bijvoeging van een afschrift»;
2. in het tweede lid wordt in plaats van «het door hem voor eensluidend getekende afschrift» gelezen: een door hem voor eensluidend getekend afschrift;
3. in het derde lid vervalt aan het slot de zinsnede «, onder bijvoeging van een afschrift»;
4. in het vierde lid wordt in plaats van «het door hem voor eensluidend getekende afschrift» gelezen: een door hem voor eensluidend getekend afschrift.

C. Na hoofdstuk II wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk IIA

Vereenvoudigde behandeling van het beroep inzake de heffing van motorrijtuigenbelasting

Artikel 18a

1. Indien een beroep inzake de heffing van motorrijtuigenbelasting kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, kan de voorzitter zonder dat een nader onderzoek is vereist het beroep bij beschikking niet-ontvankelijk of ongegrond verklaren.
2. De in het eerste lid bedoelde beschikking is met redenen omkleed.

Zij vermeldt wanneer en door wie zij is vastgesteld en wordt door de voorzitter ondertekend.

3. Afschrift van de beschikking wordt door de griffier onder mededeling van het bepaalde in artikel 18b, eerste lid, aan de belanghebbende gezonden en gelijktijdig aan de in artikel 8 bedoelde ambtenaar.

4. Nadat de beschikking in kracht van gewijsde is gegaan, zendt de griffier de door partijen overgelegde stukken onverwijld aan deze terug.

Artikel 18b

1. Tegen de in artikel 18a bedoelde beschikking kan de belanghebbende binnen veertien dagen nadat het afschrift daarvan volgens het derde lid van dat artikel ter post is bezorgd schriftelijk verzet doen bij het gerechtshof. Artikel 28, eerste en tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Stb. 1959, 301), alsmede de artikelen 6, 7 en 8 zijn van overeenkomstige toepassing.

2. Ten gevolge van het verzet vervalt de beschikking, tenzij het verzet door het gerechtshof niet-ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard.

3. Is het gerechtshof van oordeel, dat het beroep kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, dan verklaart het zonder nader onderzoek het verzet ongegrond, echter niet dan na de belanghebbende in de gelegenheid te hebben gesteld persoonlijk of bij gemachtigde te worden gehoord.

4. Op de uitspraak tot niet-ontvankelijkheidsverklaring of ongegrondverklaring van het verzet is artikel 17 van overeenkomstige toepassing.

D. Artikel 20 wordt gewijzigd als volgt:

1. in het eerste lid wordt in plaats van «binnen een maand» gelezen: binnen twee maanden;

2. het tweede lid wordt gelezen:

2. Een afschrift van de aangevallen uitspraak wordt daarbij overgelegd;

3. het derde lid wordt gelezen:

3. Het beroepschrift kan slechts tegen één uitspraak zijn gericht. Is het beroepschrift gericht tegen meer dan één uitspraak of is het volgens de eisen van de wet niet volledig, dan stelt de griffier van het gerechtshof degene, die het ingezonden heeft, in de gelegenheid het gepleegde verzuim binnen een maand te herstellen. Wordt van deze gelegenheid gebruik gemaakt, dan worden de nieuwe beroepschriften onderscheidenlijk het nieuwe beroepschrift geacht op dezelfde dag als het oorspronkelijke beroepschrift bij het gerechtshof te zijn ingediend.

E. In artikel 21, tweede lid, wordt in plaats van «de bij artikel 20 bedoelde afschriften» gelezen: het in artikel 20, tweede lid, bedoelde afschrift.

F. Artikel 22 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt in plaats van «het door hem voor eensluidend getekende afschrift» gelezen: een door hem voor eensluidend getekend afschrift;

2. In het tweede lid wordt in plaats van «binnen een maand» gelezen: binnen twee maanden; de laatste volzin van dit lid vervalt;

3. In het derde lid wordt in plaats van «het door hem voor eensluidend getekende afschrift» gelezen: een door hem voor eensluidend getekend afschrift.

ARTIKEL II

1. Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad, waarin zij wordt geplaatst.

2. Vereenvoudigde behandeling op de voet van het bij artikel I in de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken ingevoegde hoofdstuk IIA van een beroep, dat is ingesteld vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, is mogelijk, indien op dat tijdstip nog niet de in artikel 11, tweede lid, van genoemde wet bedoelde kennisgeving is gedaan.

Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Justitie,

De Staatssecretaris van Financiën,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Vereenvoudigde behandeling beroepen motorrijtuigenbelasting

§ 1. Inleiding

De Wet administratieve rechtspraak belastingzaken bevat geen regeling welke het mogelijk maakt een beroep, dat kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond is zonder nader onderzoek af te doen. Een dergelijke voorziening is wel te vinden in tal van andere wetten op het gebied van de administratieve rechtspraak. Te noemen zijn in dit verband: de Tariefcommissiewet (art. 12), de Wet op de Raad van State (artikelen 78 en 79), de Beroepswet (artikelen 94 en 95), de Ambtenarenwet 1929 (artikelen 68 en 69) en de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (artikelen 37 en 38). In de afgelopen tijd is gebleken van een duidelijke behoefte om met name beroepen inzake de heffing van motorrijtuigenbelasting (met inbegrip van beroepen op grond van artikel 27 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen) op vereenvoudigde wijze te kunnen afdoen. Het onderhavige wetsontwerp strekt er in de eerste plaats toe door wijziging van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken die mogelijkheid te openen (artikel I, onderdeel C).

In verband met de vestiging van de inspectie der motorrijtuigenbelasting te Apeldoorn worden alle beroepen inzake de heffing van die belasting behandeld door het gerechtshof te Arnhem. Het aantal beroepschriften is in de loop van de jaren zeer sterk toegenomen. Bedroeg dit aantal in 1970 1250, in 1978 was dit – bij een lichte daling in de laatste twee jaren – 3417. De behandeling van deze zaken volgens de gewone procedure heeft tot een onaanvaardbaar grote achterstand geleid. Eind 1970 was het aantal nog te behandelen zaken 711, eind 1978 4415.

Hoewel door enige efficiencyverbeterende maatregelen het aantal uitspraken per jaar kon worden opgevoerd, heeft deze achterstand er toe geleid, dat de tijd tussen de indiening van een beroepschrift en de uitspraak thans circa drie jaar bedraagt. Handhaving van deze situatie moet vanuit een oogpunt van goede rechtsbedeling ongewenst worden geacht.

§ 2. Kennelijk niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde beroepen

Een groot deel van de beroepen in motorrijtuigenbelastingzaken is toe te schrijven aan bij het publiek bestaande misverstanden omtrent de wijze,

waarop de heffing van deze belasting is geregeld. Om deze misverstanden op te helderen of te voorkomen wordt van de zijde van de fiscus veel aandacht besteed aan een goede voorlichting. Dankzij deze voorlichting is een zekere vooruitgang te bespeuren met betrekking tot de kennis van het publiek ter zake van de motorrijtuigenbelasting. Dit neemt echter niet weg dat bij een deel van het publiek nog steeds sprake is van een aantal misverstanden met betrekking tot deze belasting. Enkele voorbeelden van bedoelde misverstanden zijn de volgende.

Het niet ontvangen van een acceptgirokaart (vervolg aangifteformulier) wordt door velen aangevoerd als excuus voor het niet of niet tijdig betalen van de motorrijtuigenbelasting. De toezending van deze kaart is echter slechts een dienstverlening aan het publiek en geen wettelijke verplichting, zodat het niet tijdig ontvangen van een dergelijke kaart een belastingplichtige geenszins onthef van zijn verplichtingen tot het vooraf op aangifte betalen van de motorrijtuigenbelasting. Voorts blijkt men er niet zelden vanuit te gaan, dat betaling onmiddellijk na de controledatum over een tijdvak dat aanvangt vóór die datum het begane verzuim goed zou kunnen maken en aan oplegging van een naheffingsaanslag in de weg zou staan.

Een nog veel groter aantal beroepen betreft de klacht, dat de aanslag mede een periode bestrijkt waarin met het motorrijtuig niet van de weg gebruik zou zijn gemaakt. De belasting wordt echter op de voet van artikel 16, tweede lid, van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966 berekend over de twaalf maanden die voorafgaan aan het einde van de maand waarin de «overtreding» is geconstateerd, en daarbij worden alleen in mindering gebracht belastingbetalingen, welke over delen van die twaalfmaandsperiode reeds hebben plaats gevonden. Volgens constante jurisprudentie wordt het bedrag van de na te heffen belasting niet beïnvloed door de omstandigheid, dat in enig deel van de periode van twaalf maanden niet met het motorrijtuig van de weg gebruik zou zijn gemaakt.

Het aantal ingekomen beroepschriften in 1978 betrof voor 5% (± 150 beroepschriften) gevallen dat men de acceptgirokaart (naar men zegt) niet heeft ontvangen. Voor 7% (± 200 beroepschriften) gaat het om gevallen dat er betaald is na de controledatum en voor 20% (± 600 beroepschriften) om gevallen dat men aanvoert gedurende (een deel van) de vernoemde periode van 12 maanden, de weg niet gebruikt te hebben,

In zaken, die voortkomen uit misverstanden van deze aard, is het – zo wordt van de zijde van het gerechtshof te Arnhem gesteld – veelal zonder meer duidelijk hoe de uitspraak zal moeten luiden. Met het gerechtshof achten wij het uiterst onbevredigend, dat de betrokken justitiabelen dan toch lange tijd op een uitspraak moeten wachten. Door invoering van de mogelijkheid van vereenvoudigde behandeling kan hieraan in zekere mate tegemoet worden gekomen. Uiteraard zal de vereenvoudigde afdoening ook toepassing kunnen vinden in de gevallen dat het beroepschrift te laat bij het gerechtshof is ingekomen ($\pm 10\%$ van de uitspraken). De vermindering van de achterstand bij de behandeling van motorrijtuigenbelastingzaken, die aldus bereikt wordt komt uiteraard ook ten goede aan de afdoeningstijd van zaken, waarin wel een nader onderzoek nodig is.

§ 3. Voorgestelde oplossing

De voorgestelde procedure voor de vereenvoudigde behandeling komt overeen met die, waarin de in de aanhef van deze memorie genoemde wetten reeds voorzien. Indien een beroep kennelijk niet-ontvankelijk en kennelijk ongegrond is, kan de voorzitter van een meervoudige belastingkamer zonder nader onderzoek het beroep bij beschikking niet-ontvankelijk of ongegrond verklaren. De belanghebbende kan tegen de beschikking van de voorzitter bij het gerechtshof verzet doen, waardoor die beschikking vervalt en een nieuwe beslissing op het beroep kan worden genomen. Hij moet dan in ieder geval in de gelegenheid worden gesteld persoonlijk of bij gemachtigde te worden gehoord. Heeft de inspecteur in het eerdere stadium van de voorgestelde regeling van summiere afdoening van beroepschriften inzake de motorrijtuigenbelasting geen verzoekschrift ingediend of wenst hij naar aanleiding van het verzet een nader verzoekschrift in te dienen dan wordt hij daartoe in de gelegenheid gesteld (artikel 8 van de wet is bij de verzetprocedure van overeenkomstige toepassing). Wij menen dat de voorgestelde regeling, die overigens op andere terreinen reeds beproefd is, voldoende waarborg biedt ter correctie van mislagen die eventueel uit een summiere afdoening zouden kunnen voortvloeien.

Voorshands zouden wij de mogelijkheid tot vereenvoudigde behandeling van beroepen in belastingzaken willen beperken tot het terrein van de motorrijtuigenbelasting. De situatie is ter zake van deze belasting het meest nij-

pend. Om een snelle besluitvorming over het onderhavige wetsontwerp te bevorderen is de strekking daarom zo beperkt mogelijk gehouden. Het voorstellen van de mogelijkheid tot vereenvoudigde behandeling van beroepen inzake de motorrijtuigenbelasting moet echter niet worden gezien als de enige stap die genomen wordt of kan worden om aan de problematiek met betrekking tot de achterstand in de afdoening van beroepen – welke óók bestaat ter zake van andere belastingen dan de motorrijtuigenbelasting, zoals blijkt uit het antwoord van de eerste ondergetekende op vragen van het lid van de Tweede Kamer de heer De Graaf (zitting 1979–1980; Aanhangsel blz. 103) – zoveel als mogelijk is een einde te maken. Het treffen van andere maatregelen dan de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde vergt echter een aanzienlijke tijd van voorbereiding.

§ 4. *Overgangsregeling*

In artikel II, tweede lid, van het ontwerp is een overgangsregeling opgenomen voor beroepen, die op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe regeling aanhangig zijn. Deze beroepen zullen ook volgens de vereenvoudigde procedure behandeld kunnen worden, tenzij op bedoeld tijdstip reeds kennis was gegeven van dag en uur van behandeling van de zaak. Een regeling in deze zin is onmisbaar om de thans bestaande achterstand bij de behandeling van beroepen inzake de heffing van motorrijtuigenbelasting binnen afzienbare tijd ongedaan te kunnen maken. Wij menen dat het ook aanvaardbaar is, dat reeds ingediende beroepen op vereenvoudigde wijze worden behandeld, omdat na gedaan verzet alsnog een normale behandeling kan plaatsvinden. Op de voet van artikel 4, derde lid, kan door de voorzitter voor die behandeling eventueel een meervoudige belastingkamer van het gerechtshof worden aangewezen. De belanghebbende kan ook zelf verzoeken om behandeling van zijn beroep door de meervoudige kamer (artikel 11, vierde lid jo. artikel 4, zesde lid). Dit verzoek moet in alle gevallen worden gehonoreerd. Wij zijn dan ook van oordeel dat de rechtspositie van de belanghebbende niet door de door ons voorgestelde terugwerkende kracht van de regeling wordt geschaad.

II. *Verlenging van de cassatietermijn in belastingzaken*

Ingevolge artikel 20, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken bedraagt de termijn voor het instellen van beroep in cassatie in belastingzaken thans één maand.

Een gelijke termijn geldt voor de indiening van een verzoogschrift (artikel 22, tweede lid).

In de praktijk blijkt een termijn van één maand erg kort voor het nemen van een beslissing of door de Minister van Financiën beroep in cassatie zal worden ingesteld en voor een goede voorbereiding van dat beroep. De procedure voor het gerechtshof wordt gevoerd door de plaatselijke inspecteur. Deze doet, door tussenkomst van de betrokken directeur der rijksbelastingen, in voorkomend geval aan de Minister van Financiën een voorstel tot het instellen van beroep in cassatie. Doorgaans neemt het 10 tot 14 dagen voordat de zaak ten departemente kan worden bestudeerd. Daarbij geldt, dat de inspecteur meer tijd nodig heeft naarmate de zaak gecompliceerder is. Dit leidt ertoe, dat de tijd voor een beleidsmatige beoordeling van het voorstel ten departemente eigenlijk te kort is en dat herhaaldelijk het beroepschrift onder gebruikmaking van het bepaalde in artikel 21, eerste lid, van de wet op de laatste dag van de cassatietermijn bij de Hoge Raad moet worden bezorgd. Met betrekking tot verzoegschriften in cassatie bestaan overeenkomstige problemen. Uit het feit, dat door belanghebbenden de termijn van een maand nogal eens wordt overschreden en dat pro-forma beroepschriften worden ingediend met de mededeling dat aanvulling later zal geschieden, zou kunnen worden afgeleid dat ook voor hen de termijn van een maand zeer kort is.

Op grond van het vorenstaande stellen wij voor de cassatietermijn en de termijn voor het indienen van verzoegschriften te verlengen van één maand tot twee maanden (artikel I, onderdeel D, 1 en onderdeel F, 2).

III. *Afschriften van in te dienen stukken*

Op verschillende plaatsen in de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken wordt voorgeschreven, dat van in het kader van een procedure in te dienen stukken afschriften moeten worden meegezonden. Dit kan met name voor justitiabelen ongerief meebrengen; bovendien kan verwarring ontstaan omdat een dergelijk voorschrift niet geldt met betrekking tot het instellen van beroep bij het gerechtshof (vgl. artikel 28 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen). Voorgesteld wordt bedoeld vereiste op alle plaatsen, waar het in de wet voorkomt, te schrappen. Hiertoe strekken de wijzigingen opgenomen in de onderdelen A, B, D2, E en F 1 en 3 van artikel I.

IV. *Herstel van vormverzuim bij beroep in cassatie*

In de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken ontbreekt op het ogenblik een regeling, die het mogelijk maakt dat de belanghebbende in de gelegenheid wordt gesteld om, indien zijn beroepschrift in cassatie volgens de eisen der wet niet volledig is, het gepleegde verzuim te herstellen. In artikel 6, eerste lid, is wel zo'n regeling te vinden voor wat betreft het beroepschrift bij beroep op het gerechtshof. Het komt wel voor dat bij beroepschriften in cassatie de ondertekening ontbreekt (artikel 20, eerste lid) of dat geen domicilie is gekozen binnen het Rijk (artikel 2, zesde lid). In onderdeel D3 van artikel I wordt voorgesteld door wijziging van artikel 20, derde lid, ook herstel van zodanige verzuimen in cassatie mogelijk te maken.

V. *Financiële consequenties*

Aangaande de financiële consequenties van de onder I besproken regeling kan worden medegedeeld, dat deze een besparing zal betekenen doordat de anders onvermijdelijke uitbreidingen in de personele sfeer bij het gerechtshof te Arnhem achterwege kunnen blijven. De overige voorstellen zullen niet tot merkbare financiële gevolgen leiden.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort