

Advies inzake het voornemen tot verkorting en verduidelijking van de beroepsprocedure tegen de informatiebeschikking

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De Staatssecretaris van Financiën
Drs. M. Snel
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum: 31 oktober 2018
doorkiesnummer: 088-361 33 17
e-mail: wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl

Inhoud van de brief

Geachte heer Snel,

Bij brief van 16 augustus 2018, kenmerk 2018-0000141429, consulteert u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad'), vooruitlopend op een mogelijk wetsvoorstel, over het voornemen tot een verkorting en verduidelijking van de beroepsprocedure tegen de informatiebeschikking.

HOOFDLIJNEN VOORNEMEN

Uit het rapport Evaluatie wet-Dezentjé (hierna: evaluatierapport) uit 2016 komt naar voren dat zowel medewerkers van de Belastingdienst als fiscaal deskundigen van mening zijn dat de informatiebeschikkingsprocedure van bezwaar en beroep (beroep bestaande uit twee feitelijke beroepsinstanties en cassatie bij de Hoge Raad), het proces dat moet leiden tot een onherroepelijke belastingaanslag teveel vertraagt.

Om de informatiebeschikkingsprocedure te versnellen, zijn de volgende voornemens uitgewerkt in de brief van de staatssecretaris:

- het invoeren van een verkorte informatiebeschikkingsprocedure waarbij één van de twee feitelijke beroepsinstanties wordt geschrapt. Na de bezwaarprocedure staat beroep bij één fiscale feitenrechter en cassatie bij de Hoge Raad open. In de

brief van de staatssecretaris is opgenomen dat de voorkeur vooralsnog bestaat om voor die feitelijke fiscale rechtsgang de belastinghoven aan te wijzen.

- het wettelijk vastleggen dat alleen een oordeel wordt gegeven over de rechtsvragen of:
 - de vragen van de inspecteur rechtmatig waren;
 - de belastingplichtige een plicht tot leveren van informatie had; en/of
 - het oordeel van de inspecteur terecht was dat de belastingplichtige niet (voldoende) aan zijn informatieverplichtingen heeft voldaan.

Dit betekent dat het formeelrechtelijke gevolg van de informatiebeschikking (omkering van de bewijslast) geen deel meer zal uitmaken van de informatiebeschikkingsprocedure.

- het aanpassen van de informatiebeschikking op een manier waardoor de administratieverplichting – met het mogelijke gevolg van omkering van bewijslast – niet langer onder de beschikking valt.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

1. Invoeren verkorte informatiebeschikkingsprocedure

De Raad hanteert als uitgangspunt rechtspraak in twee feitelijke instanties. Mede bezien in het kader van de fiscale rechtsbescherming en de normen van de artikel 6 EVRM/EHRM-rechtspraak die destijds de grondslag zijn geweest voor de invoering van twee feitelijke instanties bij belastingzaken, ziet de Raad geen noodzaak om de huidige informatiebeschikkingsprocedure te beperken tot één fiscale feitelijke rechtsgang.

Na de verschijning van het evaluatierapport in 2016 heeft de Hoge Raad nog tal van arresten gewezen en bestaat naar de mening van de Raad op alle meest wezenlijke beslispunten duidelijkheid over de wijze waarop de wet moet worden uitgelegd. De Raad vraagt zich daarom af of het geschetste probleem (vertraging) zich nog wel voordoet in de mate waarin het in de brief van de staatssecretaris wordt geschetst en heeft juist de indruk dat de praktijk goed uit de voeten kan met de helderheid die de Hoge Raad heeft gegeven.

Wanneer echter toch wordt besloten tot de beperking van de informatiebeschikkingsprocedure tot één fiscale feitelijke rechtsgang, dan kan de Raad zich vinden in de voorkeur om hiervoor de gerechtshoven aan te wijzen. De hoven waren immers ook de aangewezen rechtsgang voor beroep voordat werd overgegaan naar twee feitelijke instanties.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

2. Beperking beroepsgronden

Met het voornemen om ten aanzien van de informatiebeschikking wettelijk vast te leggen dat alleen een oordeel wordt gegeven over de hiervoor weergegeven rechtsvragen, wordt de omvang van het geding beperkt en daarmee ook de gronden die tegen de informatiebeschikking kunnen worden aangevoerd. Het verdient aanbeveling in een eventueel wetsvoorstel aandacht te besteden aan de vraag hoe dit voorstel zich verhoudt tot artikel 8:69 van de Algemene wet bestuursrecht.

In de brief is weergegeven dat het voornemen een afbakening is ten opzichte van de huidige situatie, omdat nu ook het formeelrechtelijke gevolg van de informatiebeschikking, de omkering en verzwaring van de bewijslast, deel kan uitmaken van de procedure tegen de informatiebeschikking. Hieruit begrijpt de Raad dat de omkering en verzwaring van de bewijslast een gevolg blijft van de informatiebeschikking, maar dat de rechter dit gevolg in de procedure tegen de informatiebeschikking buiten beschouwing dient te laten. De omkering en verzwaring van de bewijslast kan de rechter bijvoorbeeld wel beoordelen in een procedure tegen de belastingaanslag. In verband met een eventueel op te stellen wetsvoorstel wijst de Raad in dat kader op het arrest van de Hoge Raad van 10 februari 2017 (ECLI:NL:HR:2017:130; rechtsoverweging 3.3.2 t/m 3.4.1). In dit arrest heeft de Hoge Raad overwogen dat artikel 52a, eerste lid, van de AWR, voor zover het gaat om informatieverplichtingen, ertoe strekt "te bevorderen dat een belanghebbende zo snel mogelijk duidelijkheid krijgt over de gevolgen, met name voor zijn bewijspositie, indien hij niet voldoet aan een informatieverzoek van de inspecteur [...]. Daarmee strookt dat de rechter al in het kader van een procedure over de informatiebeschikking kan beslissen of het volgens die beschikking gepleegde verzuim van dien aard is dat het zal kunnen leiden tot de in de artikelen 25, derde lid, en 27e, eerste lid, van de AWR voorziene gevolgen voor de bewijspositie van de belanghebbende (de zogenoemde omkering van de bewijslast)", aldus de Hoge Raad. De Hoge Raad heeft daarbij verwezen naar de parlementaire toelichting bij artikel 52a van de AWR (TK 2008-2009, 30645, nr. 14, p. 5 en 11). In rechtsoverweging 3.4.1 heeft de Hoge Raad vervolgens geoordeeld dat het Hof terecht tot uitgangspunt heeft genomen "dat de vraag of het niet-nakomen van de wettelijke verplichtingen geen nadelige gevolgen mag hebben, reeds in het kader van een procedure inzake de informatiebeschikking aan de orde kan worden gesteld, en niet pas of slechts kan worden beoordeeld in een procedure betreffende een belastingaanslag of beschikking die wordt vastgesteld of gegeven nadat de desbetreffende informatiebeschikking onherroepelijk is komen vast te staan". Gelet hierop verdient het aanbeveling bij een eventueel wetsvoorstel aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre een 'verbod' voor de rechter op de toetsing van de omkering en verzwaring van de bewijslast in een procedure tegen de informatiebeschikking zich verhoudt tot de strekking van artikel 52a van de AWR, zoals de Hoge Raad die in het aangehaalde arrest heeft uitgelegd.

3. Administratieverplichting

De Raad kan zich vinden in de voorstellen die hierover worden gedaan.



WERKLAST

Het verkorten en meer afbakenen van de informatiebeschikkingsprocedure zal gevolgen hebben voor de werklast van de Rechtspraak. Hieronder is dit toegelicht.

Afbakenen procedure

Door het afbakenen van de mogelijke beroepsgronden wordt de omvang van het geding beperkt. Dit kan naar inschatting van de Raad ertoe leiden dat de werklast voor de Rechtspraak vermindert.

Eén feitelijke beroepsinstantie

Het laten vervallen van één feitelijke beroepsinstantie betekent dat de Rechtspraak minder zaken zal behandelen. Hierbij wordt opgemerkt dat de kostprijs per zaak bij de hoven hoger is dan bij de rechtbanken. Een verschuiving van zaken van rechtbanken naar hoven zal dan ook niet budgettair neutraal zijn.

De werklastgevolgen die aan het voornemen verbonden zijn, hangen van factoren af die thans nog niet allemaal duidelijk zijn. Het is met name niet duidelijk of en hoe de zaakswaarte van de betreffende zaken zal wijzigen. Te zijner tijd, bij de advisering over een eventueel wetsvoorstel, zal een inschatting worden gemaakt van de werklastgevolgen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies een wetsvoorstel over het betreffende onderwerp wordt opgesteld dan gaat de Raad ervan uit dat hij hierover geconsulteerd zal worden.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak