

Vergaderjaar 2000–2001

27 648

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Douanewet en enige andere wetten, alsmede intrekking van de Tariefcommissiewet (vervanging van beroep bij de Tariefcommissie door beroep bij de douanekamer van het gerechtshof te Amsterdam en de instelling van beroep in cassatie in douanezaken)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 mei 2001

Wij danken de vaste commissie voor Justitie voor het uitbrengen van haar verslag inzake het onderhavige wetsvoorstel, zo spoedig na de indiening ervan. Zulks maakt mogelijk dat afhandeling van het wetsvoorstel nog vóór het zomerreces plaatsvindt.

Het is verheugend om vast te stellen dat de aan het woord zijnde leden van de fracties van de PvdA en van de VVD zich kunnen verenigen met het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA zijn ingegaan op de relatie van het onderhavige wetsvoorstel met de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van deze leden brengen wij het volgende naar voren.

In de memorie van toelichting hebben wij naar voren gebracht dat het vorige kabinet als zijn oordeel heeft uitgesproken dat het wenselijk is om in afwachting van de nadere besluitvorming over de vormgeving van de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie twee kleine bestuursrechtelijke colleges – de Tariefcommissie en het College van beroep studiefinanciering – op te heffen en de rechtspraak waarmee deze colleges zijn belast, onder te brengen in de belastingrechtspraak onderscheidenlijk de algemene bestuursrechtspraak. Groot voordeel daarvan is dat de rechtspraak van beide colleges daarmee wordt ondergebracht bij de rechterlijke macht. Het huidige kabinet heeft dit oordeel overgenomen en bevestigd in de Contourennota die in december 1998 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 2). In het over deze nota gevoerde algemeen overleg op 19 april 1999 is niet gebleken van bezwaren tegen het voorstel (Kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 10). De Wet opheffing College van beroep studiefinanciering is op 1 januari 2001 in werking getreden. Het voorliggende wetsvoorstel geeft uitvoering aan het tweede deel van het eerdergenoemde voornemen. Voorgesteld wordt om een douanekamer in te stellen bij het gerechtshof te Amsterdam voor de behandeling van douanezaken in eerste aanleg en om te voorzien in de mogelijkheid van beroep in cassatie in douanezaken bij de Hoge Raad.

Wij achten het van groot belang dat de thans voorgestelde wetgeving vanwege de samenhang van de bestuurlijke onderbrenging van de Tariefcommissie bij het gerechtshof te Amsterdam met de nieuwe bestuursorganisatie bij de gerechten haar beslag kan krijgen uiterlijk op het tijdstip waarop de voorgestelde Wet organisatie en bestuur gerechten in werking zal treden. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2002.

Bij brief van 18 mei 2001 heeft eerste ondergetekende, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een discussienota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden. In die brief is gewag gemaakt van de beslissing ten principale van het kabinet tot invoering van rechtspraak in twee feitelijke instanties in belastingzaken. De in de discussienota geschetste voordelen zijn immers evident. Het gaat hier om een vergroting van de kwaliteit door de mogelijkheid van correctie, vergroting van de doelmatigheid en een betere bereikbaarheid van de eerste aanleg van rechtspraak in belastingzaken. Daarmee wordt ook twijfel weggenomen over de vraag of het huidige Nederlandse stelsel van belastingrechtspraak wel in overeenstemming is met het vereiste van artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het kabinet zal, uiteraard in nauw overleg met de rechterlijke organisatie, de voorbereidingen ter hand nemen om te komen tot invoering van een tweede feitelijke instantie in belastingzaken. De opzet zal zijn dat rechtspraak in eerste aanleg zal worden neergelegd bij de rechtbanken. Hoger beroep zal kunnen worden ingesteld bij de hoven, terwijl cassatie bij de Hoge Raad mogelijk blijft. Het bovenstaande laat onverlet dat bepaalde vragen nader moeten worden bezien en uitgewerkt. Een van die vragen is, of moet worden gezocht naar een vorm van concentratie van rechtsmacht bij bepaalde rechtbanken en eventueel ook bij bepaalde hoven. Een andere vraag die onder ogen moet worden gezien is de vraag of de rechtspraak in twee feitelijke instanties zal worden geïntroduceerd voor alle belastingzaken of dat bijvoorbeeld eenvoudige belastingzaken – gedacht zou kunnen worden aan zaken die betrekking hebben op de motorrijtuigenbelasting – van rechtspraak in twee feitelijke instanties moeten worden uitgezonderd.

In de brief wijst het kabinet verder nog op het volgende. Invoering van rechtspraak in twee instanties is op zichzelf al een ingrijpende operatie. De organisatie zal hierop moeten worden ingericht: er zullen mensen moeten worden aangetrokken bij de rechtbanken, dit extra personeel zal moeten worden opgeleid, er zullen, mogelijk, gebouwelijke voorzieningen moeten worden getroffen en de automatisering zal moeten worden aangepast. Met name het punt van het aantrekken van extra mensen zal de nodige aandacht, tijd en mogelijk zelfs moeite kosten. Bezien zal moeten worden of het mogelijk is voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken of dat een link moet worden gelegd met de thans lopende activiteiten tot herziening van de salarisstructuur van de rechterlijke organisatie. Tevens zullen goede afspraken moeten worden gemaakt over de afname van de capaciteit bij de gerechtshoven: de hier op termijn vrijkomende capaciteit bij de zittende magistratuur zal naar verwachting niet, althans niet structureel, kunnen worden ingezet bij de rechtbanken. Nader zal moeten worden bezien in hoeverre vrijkomende capaciteit kan worden ingezet bij het wegwerken van de achterstanden bij de hoven.

Verder speelt een rol dat de rechterlijke organisatie op dit ogenblik te maken heeft met een ingrijpende herzieningsoperatie. Alle energie en aandacht van de gerechten zijn erop gericht deze operatie tot een goed einde te brengen, zonder dat de kerntaak, het rechtspreken, daaronder te lijden heeft. Dit aspect is ook aan de orde gekomen bij het algemeen overleg over de vierde voortgangsrapportage «Rechtspraak in de 21e eeuw» op 19 april 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 26 352, nr. 46). Zoals hierboven reeds is aangegeven, is invoering van belastingrechtspraak in

twee feitelijke instanties een project dat de nodige tijd en aandacht zal vragen. Het kabinet is daarom van mening dat met de voorbereiding en implementatie van dit project van invoering van rechtspraak in twee feitelijke instanties pas daadwerkelijk een start kan worden gemaakt, nadat de wetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de rechtspraak tot wet zijn verheven en in werking zijn getreden. Vooral snog wordt daarvoor gestreefd naar 1 januari 2002, ervan uitgaande dat dan de parlementaire behandeling zal zijn afgerond. Daarna zal een werkgroep van start gaan die de noodzakelijke voorbereidingen zal gaan treffen. Daaronder valt tevens het traject om daar waar nodig te komen tot wijziging van de belastingwetgeving. Op deze wijze kan tevens tegemoet worden gekomen aan de wens van de heer Van Oven, zoals die is verwoord in het amendement dat hij inmiddels heeft ingediend bij het Wetsvoorstel organisatie en bestuur gerechten (Kamerstukken II 2000/01, 27 181, nr. 8).

Wij achten het wenselijk en verantwoord dat de thans voorgelegde wetgeving in de tijd vooruit loopt op invoering van rechtspraak in twee feitelijke instanties in belastingzaken. Wenselijk, omdat wij er als gezegd aan hechten dat de onderhavige wetgeving op korte termijn tot stand komt. De voorbereiding van belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties zal als gezegd aanzienlijk meer tijd vergen. Verantwoord, omdat bestuurlijke onderbrenging van de Tariefcommissie bij het gerechtshof te Amsterdam en introductie van de mogelijkheid van beroep in cassatie in douanezaken kunnen worden ingevoerd, los van een algemene wijziging in het stelsel van de belastingrechtspraak.

Daarom achten wij het – anders dan de leden van de fractie van de PvdA – wenselijk noch nodig dat de besluitvorming over dit wetsvoorstel pas zou kunnen plaatsvinden, wanneer een diepgaande gedachtwisseling tussen regering en de Tweede Kamer over de discussienota heeft plaatsgevonden.

De voorgestelde wetgeving komt eerder tot stand dan de besluitvorming over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. Deze wetgeving loopt daarop niet vooruit, omdat de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen feitelijk niet onomkeerbaar zijn. Wij voegen evenwel aan deze algemene constatering toe dat het voor de hand ligt dat douanezaken, gelet op het specifieke karakter en de relatief geringe omvang van het aantal zaken, ook in de toekomst geconcentreerd zullen worden behandeld.

Voorts wordt met het voorstel om cassatie in douanezaken te introduceren in geen enkel opzicht vooruitgelopen op de besluitvorming over de vraag of het in het algemeen aanbeveling verdient om beroep in cassatie in te voeren in bestuursrechtelijke zaken. De discussie daarover dient plaats te vinden in het kader van een diepgaande gedachtwisseling over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

Het voorstel om beroep in cassatie in douanezaken te introduceren is gedaan, omdat het voor de ontwikkeling en de eenheid van het belastingrecht en het belastingprocesrecht en uit een oogpunt van een eenvoudige en doorzichtige inrichting van onze bestuursrechtspraak, waarvan de belastingrechtspraak een onderdeel is, van belang is dat deze voorziening beschikbaar komt. Nu de douanekamer deel uitmaakt van het gerechtshof te Amsterdam en deels over dezelfde regelgeving moet oordelen als de belastingkamers van de gerechtshoven en de Hoge Raad, ligt het in de rede ook tegen uitspraken van de douanekamer cassatieberoep open te stellen. Daarmee wordt ongelijke of zelfs tegenstrijdige uitlegging van identieke begrippen die zowel bij omzetbelasting en accijnzen als bij douanerechten een rol spelen, zoveel mogelijk voorkomen.

Het zou naar ons oordeel een gemiste kans zijn geweest, wanneer bij gelegenheid van de bestuurlijke onderbrenging van de Tariefcommissie

bij het gerechtshof te Amsterdam niet tevens zou zijn voorzien in beroep in cassatie in douanezaken.

Met de vorming van een douanekamer bij het gerechtshof te Amsterdam als gevolg van de bestuurlijke onderbrenging van de Tariefcommissie bij dit hof en van de overheveling van zaken betreffende de heffing van belastingen bij invoer naar dit hof zal de belastingsector van het Amsterdamse hof worden uitgebreid. Deze uitbreiding komt nagenoeg overeen met de huidige bezetting en ondersteuning van de Tariefcommissie. De werkwijze binnen de belastingsector van het gerechtshof te Amsterdam zal ook na de vorming en bezetting van de douanekamer de vereiste rechtseenheid kunnen waarborgen.

De Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad hebben bij de voorbereiding van het wetsvoorstel laten weten dat drie extra gerechtssauditeurs nodig zijn om de nieuwe zaken af te doen. De extra kosten van afdoening van de nieuwe zaken zijn in samenspraak met de Hoge Raad en het parket geraamd op jaarlijks f 740 000. Deze kosten komen ten laste van de Justitiebegroting.

Er is thans overleg gaande met de Hoge Raad en het parket over een eventuele uitbreiding van het parket met een advocaat-generaal die is gespecialiseerd in douanezaken.

Bij de bezetting van de douanekamer is belangrijk uitgangspunt dat specialistische kennis, nodig voor een goede rechtspleging in douanezaken, gewaarborgd is en blijft.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de VVD wordt het volgende naar voren gebracht.

Het ondersteunend personeel bij de Tariefcommissie dat wil overgaan naar het Amsterdamse hof, zal voor zover mogelijk worden herplaatst in gelijke functies bij dat hof. De woorden «voor zover mogelijk» zijn zekerheidshalve opgenomen. Naar de huidige stand van zaken zal herplaatsing in gelijke functies mogelijk zijn. Indien herplaatsing te zijner tijd niet mogelijk mocht blijken, zal plaatsing elders binnen de rechterlijke macht worden gerealiseerd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos