

**NTFR 2015/2642**

Formeel belastingrecht

**Bestuursrechtspraak naar gerechtshoven en Hoge Raad***Tweede Kamer 11 september 2015, 29.279, nr. 273, Brief***Samenvatting**

Op 18 december 2014 had het kabinet een wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd over de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak. Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen en reacties heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer van 11 september 2015 zijn standpunt nader bepaald. Het kabinet blijft bij het voornemen om de Centrale Raad van Beroep (CRvB) te laten opgaan in de vier gerechtshoven. Elk van de vier gerechtshoven zal dan niet langer alleen bestuursrechter in belastingzaken zijn, maar ook bestuursrechter op het terrein van het sociaalzekerheidsrecht en het ambtenarenrecht. Naar aanleiding van de consultatie worden ook de zogenoemde Awir-zaken – die de Belastingdienst/Toeslagen uitvoert – bij de gerechtshoven ondergebracht. De Hoge Raad wordt cassatierechter in deze zaken. Ook het voornemen om de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State functioneel te scheiden blijft na de consultatie ongewijzigd, evenals het voornemen om het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) samen te voegen met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Verder staat het kabinet positief tegenover het voorstel om een voorziening op te nemen waarmee aan rechtbanken en gerechtshoven de mogelijkheid wordt geboden aan de Hoge Raad prejudiciële vragen te stellen.

In het wetsvoorstel dat het kabinet naar de Raad van State heeft gestuurd, houdt het vast aan zijn wens de CRvB te integreren in de belastingkamers van de gerechtshoven en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het kabinet acht het nog steeds van belang dat nu een beslissende stap wordt gezet om het stelsel van hoogste bestuursrechtspraak te vereenvoudigen. Nu niets doen is wat het kabinet betreft 'geen optie'.

Ten opzichte van het eind 2014 ter internetconsultatie gepubliceerde conceptwetsvoorstel (NTFR 2015/560, met mijn commentaar) bevat het voorstel geen grote wijzigingen. Ik noem hier slechts dat het wetsvoorstel alsnog erin voorziet dat cassatieberoep kan worden ingesteld tegen uitspraken die de gerechtshoven gaan doen in zaken die oorspronkelijk bij de CRvB waren aangebracht. Het consultatiedocument sloot cassatieberoep nog uit voor ex-CRvB-zaken. Voorts worden Awir-zaken en enkele geschillen ter zake van besluiten op grond van de Wet IB 2001 en de Wet vermindering afdracht loonbelasting, die op dit moment nog aan het Cbb moeten worden voorgelegd, in het aangepaste wetsvoorstel alsnog bij de gerechtshoven ondergebracht.

Als twee hoogste bestuursrechters (ABRvS en Hoge Raad) zouden resteren, is er nog steeds geen institutionele rechtseenheidsvoorziening. De aangenomen motie Recourt/Taverne (van 29 april 2015, Kamerstukken II, 2014-2015, 29 279, nr. 235) verzoekt daarom het stellen van prejudiciële vragen door de ABRvS aan de Hoge Raad mogelijk te maken. De president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad zijn (genuanceerd) vóór, maar de ABRvS acht het in strijd met de gelijkwaardigheid tussen de ABRvS en de Hoge Raad dat zij prejudiciële vragen aan de Hoge Raad zou moeten stellen. Het ondermijnt volgens haar bovendien het gezag van de Raad van State als Hoog College van Staat. Het kabinet neemt op dit punt daarom geen beslissing, maar stelt een commissie van deskundigen (uit de Hoge Raad, Afdeling en openbaar bestuur) in die advies moet uitbrengen over de meest wenselijke vorm van een rechtseenheidsvoorziening.

Het kabinet wil blijkens het consultatiedocument (p. 1) komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak 'uit het oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak'. De redenen die het kabinet aanvoert voor de integratie van de CRvB in de gerechtshoven en het Cbb in de ABRvS, zijn goed te volgen. De gerechtshoven en de CRvB behandelen veelal tweepartijengeschillen en inhoudelijk vertonen hun zaken verwantschap en overlap. De ABRvS en Cbb hebben gemeen dat zij meer zijn gericht op het 'ordenende' bestuursrecht.

Toch vraag ik mij af of de voorgestelde wijzigingen wel zo nodig zijn voor de door het kabinet nagestreefde rechtseenheid en overzichtelijkheid. In zijn begeleidende brief van 18 mei 2001 bij de aanbidding aan de Tweede Kamer van de contourennota modernisering rechterlijke organisatie schreef de minister van Justitie: 'Het kabinet heeft zich afgevraagd of het hier gaat om een onoverkomelijk probleem waarvoor direct een (institutionele) oplossing zou moeten worden gezocht' (Kamerstukken II, 2000-2001, 26 352, nr. 47, p. 4). Een

1 Mr. A.E.H. van der Voort Maarschalk is fiscaal advocaat bij Houthoff Buruma, Amsterdam.

antwoord op deze vraag staat niet in de toelichting bij het consultatiedocument, mogelijk wel in de definitieve tekst van de memorie van toelichting.

Van een onoverkomelijk probleem lijkt mij overigens geen sprake. Zo onoverzichtelijk is een systeem met vier hoogste bestuursrechters nu ook weer niet. Afstemming tussen deze vier colleges vindt bovendien zichtbaar en met resultaat plaats. Of afstemming tussen twee colleges (Hoge Raad en ABRvS) zo veel eenvoudiger is dan tussen de vier bestaande colleges waag ik te betwijfelen. De te beantwoorden vragen veranderen in elk geval niet en met twee 'kampen' ligt het gevaar van patstellingen bovendien sneller op de loer. Niets doen lijkt mij dus wel degelijk een optie. En als er dan toch een institutionele rechtseenheidsvoorziening moet komen, waarom dan niet gelijk goed: oprichting van een nieuw bestuursrechtelijk gerechtshof (zoals de Raad voor de Rechtspraak voorstaat). Als daarna ook nog cassatie zou moeten openstaan, dan zou het nog eenvoudiger zijn alle bestuursrechtelijke appelzaken bij de gerechtshoven onder te brengen. Dan is de oprichting van een nieuw bestuursrechtelijk gerechtshof niet eens nodig en de in het wetsvoorstel voorziene verdere scheiding van (adviserende en rechtsprekende) taken binnen de Raad van State ook niet.