

FED 2023/11

Planning hoorgesprek bezwaarfase naar eigen inzicht inspecteur met inachtneming algemene beginselen.

HR 25-11-2022, ECLI:NL:HR:2022:1739, m.nt. mr. M.H.W.N. Lammers

Instantie	Hoge Raad
Datum	25 november 2022
Magistraten	Mrs. Van Hilten, Punt, Fierstra
Zaaknummer	21/03663
Noot	mr. M.H.W.N. Lammers
JCDI	JCDI:ADS684311:1
Vakgebied(en)	Belastingheffing van motorrijtuigen / Belasting van personenauto's en motorrijwielen Fiscaal procesrecht / Proceskostenvergoeding Fiscaal bestuursrecht / Bezwaarfase
Brondocumenten	Beroepschrift, Hoge Raad, 25-11-2022 ECLI:NL:HR:2022:1739, Uitspraak, Hoge Raad, 25-11-2022
Wetgang	Art. 7:2 lid 1, art. 8:75 Awb

Essentie

Planning hoorgesprek bezwaarfase naar eigen inzicht inspecteur met inachtneming algemene beginselen.

Samenvatting

Bij het plannen van het hoorgesprek in de bezwaarfase heeft de inspecteur de nodige vrijheid. Hij kan naar eigen inzicht een datum, tijd en locatie bepalen. Daarbij wordt de inspecteur slechts begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Die beginselen brengen mee dat de inspecteur rekening moet houden met zijn redelijke belangen, maar ook met die van de belastingplichtige. Deze belangen dienen in een voorkomend geval tegen elkaar te worden afgewogen. Een redelijk verzoek om uitstel van een gepland hoorgesprek moet de inspecteur als regel inwilligen, tenzij de belangenafweging anders uitvalt.

Uitspraak

Het geschil betreft de op aangifte voldane bedragen aan belasting van personenauto's en motorrijwielen.

OP HET BEROEP IN CASSATIE VAN BELANGHEBBENDE OVERWEEGT DE HOGE RAAD:

2. Uitgangspunten in cassatie

2.1

Belanghebbende heeft op aangifte bedragen aan belasting van personenauto's en motorrijwielen (hierna: bpm) voldaan ter zake van zeven personenauto's. Zij heeft een gemachtigde aangewezen die namens haar tegen die voldoeningen bezwaarschriften heeft ingediend (hierna: de gemachtigde).

2.2

De Inspecteur heeft op 1 maart 2018 de gemachtigde uitgenodigd voor een gesprek op 22 maart 2018 om te worden gehoord over de hiervoor in 2.1 bedoelde bezwaren voordat hij daarop zou gaan beslissen. Het betrof een derde uitnodiging voor een hoorgesprek in deze zaken.

Op 15 maart 2018 hebben de Inspecteur en de gemachtigde met elkaar gesproken over in deze en ook in andere zaken te houden hoorgesprekken die de Inspecteur met de gemachtigde had gepland op 20, 22 en 27 maart 2018. De gemachtigde heeft de Inspecteur toen meegedeeld dat hij nog niet kon zeggen of hij op deze data en tijdstippen aanwezig zou zijn en dat de Inspecteur dat wel zou merken.

2.3

De gemachtigde is - zonder berichtgeving vooraf - niet verschenen op het in de onderhavige zaken geplande hoorgesprek van 22 maart 2018. De Inspecteur heeft vervolgens bij uitspraak met dagtekening 30 maart 2018 de bezwaren tegen de hiervoor in 2.1 bedoelde voldane bedragen afgewezen.

2.4

Belanghebbende heeft vervolgens tegen deze uitspraken op bezwaar beroep ingesteld bij de Rechtbank. De Rechtbank heeft elk beroep afzonderlijk als zaak geregistreerd onder zaaknummers AWB 18/2535, AWB 18/2536, AWB 18/2537, AWB 18/2539, AWB 18/2540, AWB 15/2541 respectievelijk AWB 18/2542. Zij heeft de beroepen tegelijkertijd behandeld en daarop in één geschrift uitspraak gedaan.

2.5

De Rechtbank heeft het beroep met zaaknummer AWB 18/2536 gegrond verklaard en de overige beroepen ongegrond verklaard. In verband met de gegrondverklaring van het beroep met zaaknummer AWB 18/2536 heeft de Rechtbank de Inspecteur veroordeeld in de kosten voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand ter zake van dat beroep. De Rechtbank heeft de hoogte van de vergoeding van die kosten vastgesteld aan de hand van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: het Besluit) en de daarbij behorende bijlage zoals dat Besluit en die bijlage op de datum van doen van haar uitspraak (30 september 2019) luiden.

3. De oordelen van het Hof

3.1

Het Hof heeft geoordeeld dat de Inspecteur voldoende heeft ondernomen om te voldoen aan zijn verplichting om de gemachtigde in de gelegenheid te stellen te worden gehoord voordat hij op de bezwaren zou gaan beslissen en dat de gemachtigde van die gelegenheid klaarblijkelijk geen gebruik heeft willen maken.

3.2

Het Hof heeft verder geoordeeld dat belanghebbende ter zake van de registratie van de personenauto waarop

het beroep met zaaknummer AWB 18/2540 betrekking heeft, een te hoog bedrag aan bpm heeft voldaan. Het heeft bij uitspraak van 3 augustus 2021 de uitspraak van de Rechtbank in die zaak vernietigd, de bestreden uitspraak van de Inspecteur vernietigd en het voor de desbetreffende personenauto verschuldigde bedrag aan bpm verminderd.

Het Hof heeft de Inspecteur veroordeeld in de kosten van belanghebbende voor de in het hoger beroep beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Bij de vaststelling van de hoogte van die vergoeding is het Hof uitgegaan van de waarde per punt als vermeld in punt 1 van onderdeel B1 van de bij het Besluit behorende bijlage zoals die met ingang van 1 juli 2021 luidde.

3.3

Het Hof heeft geen aanleiding gezien om de Inspecteur te veroordelen tot een hogere vergoeding dan de hiervoor in 2.5 bedoelde, door de Rechtbank vastgestelde vergoeding voor proceskosten. Hieraan heeft het Hof ten grondslag gelegd dat de bij de Rechtbank onder de nummers AWB 18/02536 en AWB 18/2540 behandelde zaken met elkaar samenhangen in de zin van artikel 3 van het Besluit.

4. Beoordeling van de middelen

4.1.1

Middel IX is gericht tegen de hiervoor in 3.1 weergegeven oordelen van het Hof. Het middel betoogt onder meer dat de Inspecteur niet eerder op de bezwaren had mogen beslissen dan nadat de gemachtigde hem expliciet en schriftelijk kenbaar had gemaakt geen gebruik te maken van de hem geboden gelegenheid om te worden gehoord als bedoeld in artikel 7:2 Awb.

4.1.2

Voordat een bestuursorgaan op een bezwaar beslist, dient het belanghebbenden op grond van artikel 7:2, lid 1, Awb in de gelegenheid te stellen te worden gehoord. De wettelijke regeling over het horen van degene die bezwaar maakt, staat het bestuursorgaan toe voor het houden van een hoorgesprek naar eigen inzicht een tijdstip en een locatie te kiezen. De vrijheid die het bestuursorgaan in dit verband heeft, wordt begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.^[2.] Die beginselen brengen mee dat rekening moet worden gehouden met de redelijke belangen van de betrokkene(n) en van het bestuursorgaan.^[3.] Het bestuursorgaan moet die belangen in voorkomend geval tegen elkaar afwegen. Uitgangspunt daarbij is (a) dat het aan het bestuursorgaan is om tijd en plaats van het hoorgesprek te bepalen, en (b) dat geen regel of beginsel meebrengt dat een hoorgesprek alleen kan worden gehouden op een plaats en tijdstip die de belanghebbende en diens gemachtigde uitkomen, bijvoorbeeld in verband met andere verplichtingen.

4.1.3

Indien het bestuursorgaan een hoorgesprek heeft gepland, zal het een redelijk verzoek van de belanghebbende om uitstel van dat gesprek als regel moeten inwilligen. Het bestuursorgaan wijst zo'n verzoek alleen af als zwaarder wegende, bij de behandeling van de zaak betrokken belangen aan zo'n uitstel in de weg staan.^[4.]

4.1.4

De hiervoor in 2.2 en 2.3 vermelde, door het Hof vastgestelde en in cassatie niet bestreden feiten, laten geen andere slotsom toe dan dat de Inspecteur de gemachtigde in de gelegenheid heeft gesteld over de bezwaren te worden gehoord en bij het plannen van het hoorgesprek de hiervoor in 4.1.2 bedoelde grenzen niet heeft overschreden. Van een verzoek om uitstel als bedoeld in 4.1.3 is niet gebleken. Anders dan middel IX betoogt, is in dit verband niet van belang dat de indiener van het bezwaarschrift niet expliciet en schriftelijk kenbaar

heeft gemaakt geen gebruik te willen maken van de gelegenheid om te worden gehoord als bedoeld in artikel 7:2 Awb.

Middel IX faalt daarom.

4.2.1

Middel V is onder meer gericht tegen het hiervoor in 3.2, laatste volzin, weergegeven oordeel van het Hof met het betoog dat er geen rechtvaardiging bestaat voor het in onderdeel B1 van die bijlage gemaakte verschil in behandeling en dat het discriminatieverbod meebrengt dat de in punt 2 van dat onderdeel B1 vermelde waarde per punt wordt toegepast.

4.2.2

Het middel slaagt in zoverre op de gronden die zijn vermeld in rechtsoverwegingen 5.2 tot en met 5.8 van het arrest van de Hoge Raad van 27 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:752.

4.3.1

Middel V klaagt verder onder meer erover dat het Hof geen aanleiding heeft gezien om de door de Rechtbank vastgestelde vergoeding van proceskosten voor de beroepen met zaaknummers AWB 18/02536 en AWB 18/2540 aan te passen naar de in punt 2 van onderdeel B1 van het Besluit vermelde waarde per punt.

4.3.2

Het Besluit van 8 december 2020,^[5.] waarbij met ingang van 1 juli 2021 onderdeel B1 van de bijlage bij het Besluit onderscheid is gemaakt in waarden per punt al naar gelang de aard van het voorwerp van geschil, bevat geen overgangsrecht.

Gelet op de toelichting op artikel VI van de regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 19 november 2021, nr. 3649830,^[6.] moet de rechter die na de inwerkingtreding van deze regeling toetst of een lagere rechter de proceskosten juist heeft berekend, die toetsing uitvoeren aan de hand van de tarieven die golden op het moment waarop die lagere rechter zijn beslissing nam. De omstandigheid dat een hof een uitspraak van een rechtbank heeft vernietigd, brengt op zich niet mee dat het hof de terecht en naar de juiste tarieven door die rechtbank toegekende vergoeding van de kosten van door een derde verleende rechtsbijstand moet wijzigen naar de tarieven die gelden ten tijde van de uitspraak van het hof. Dit is slechts anders indien het hof zelf de vergoeding van de kosten van door een derde in een eerdere fase van de procedure verleende rechtsbijstand (opnieuw) moet vaststellen omdat de uitkomst van het hoger beroep meebrengt dat voor de fase van beroep alsnog een vergoeding moet worden gegeven dan wel dat de vergoeding van proceskosten voor de fase van beroep onjuist is berekend.^[7.]

4.3.3

Gelet op hetgeen hiervoor in 4.3.2 is overwogen, geeft het hiervoor in 3.3 weergegeven oordeel van het Hof over de beslissing van de Rechtbank over de vergoeding van proceskosten blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Het Hof heeft immers vanwege de gegrondverklaring van het beroep met zaaknummer AWB 18/2540 de door de Rechtbank vastgestelde vergoeding voor proceskosten opnieuw moeten berekenen en had in dat kader de waarde per punt moeten wijzigen naar de tarieven die golden ten tijde van de uitspraak van het Hof. Daaraan doet niet af dat als gevolg van de samenhang tussen de beide zaken het aantal punten voor proceshandelingen en de wegingsfactor hetzelfde bleven. Middel V slaagt daarom ook in zoverre.

4.4

De Hoge Raad heeft ook de overige klachten over de uitspraak van het Hof beoordeeld. De uitkomst hiervan is dat deze klachten niet kunnen leiden tot vernietiging van die uitspraak. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie artikel 81, lid 1, van de Wet op de rechterlijke organisatie).

4.5.1

Gelet op hetgeen hiervoor in 4.2.2 en 4.3.3 is overwogen, kan de uitspraak van het Hof niet in stand blijven. De Hoge Raad kan de zaak afdoen.

4.5.2

De Inspecteur wordt veroordeeld in de proceskosten van belanghebbende voor het beroep en voor het hoger beroep, bestaande uit kosten van beroepsmatig verleende rechtsbijstand. De Hoge Raad gaat daarbij uit van het door de Rechtbank respectievelijk door het Hof vastgestelde aantal punten per proceshandeling en wegingsfactor 1 vanwege het gewicht van de zaak, berekend naar de waarde per punt zoals deze ten tijde van het wijzen van dit arrest geldt, dat wil zeggen naar een waarde per punt van € 759.^[8.]

Noot

Auteur: mr. M.H.W.N. Lammers

In de bezwaarfase vindt een heroverweging van het bestreden besluit plaats. Het bezwaarschrift dient schriftelijk te worden ingediend bij het bestuursorgaan. Omdat veel belastingplichtigen er moeite mee hebben hun standpunten schriftelijk helder te verwoorden, neemt het hoorgesprek in de bezwaarfase een belangrijke plaats in.

Uitgangspunt (artikel 7:2 Awb) in een algemene bestuursrechtzaak is dat een burger altijd in de gelegenheid wordt gesteld om te worden gehoord, tenzij (i) het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is, (ii) het bezwaar kennelijk ongegrond is, (iii) de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het hoorrecht, (iv) de belanghebbende niet binnen een gestelde redelijke termijn heeft verklaard dat hij gebruik wil maken van het hoorrecht of (v) aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen. Opmerkelijk is dat de Hoge Raad in zijn oordeel alleen verwijst naar deze bepaling uit de Algemene wet inzake bestuursrecht. Voor fiscale bezwaarschriften is in artikel 25 AWR namelijk een afwijkende regeling opgenomen. Dit artikel bepaalt dat op verzoek van een belanghebbende een hoorgesprek wordt gehouden. In plaats van altijd, tenzij zou dus gelden op verzoek, ware het niet dat in artikel 9 van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht hierop weer een uitzondering wordt gemaakt. Hoofddregel voor de inspecteur is dat het initiatief voor het horen van een belanghebbende bij hem ligt.

Ik heb eerder al betoogd dat wat mij betreft artikel 25 AWR en artikel 9 van het Besluit kan c.q. moeten worden geschrapt. Het geeft alleen maar onduidelijkheid terwijl ook voor fiscale zaken in feite aangesloten wordt bij de hoofddregel van de Awb. Mogelijk deelt de Hoge Raad die visie ook nu aan de andere artikelen in het onderhavige arrest geen aandacht wordt besteed.

Dan naar de inhoud van de beslissing van de Hoge Raad. De afgelopen jaren hebben we al meerdere keren arresten van de Hoge Raad gehad over hoe om te gaan met hoorgesprekken en het niet opdagen van de belastingplichtige, het niet reageren op de uitnodiging, etc. Uit die arresten (onder andere *FED 2019/89* en *FED 2020/145*) volgt kort gezegd dat de inspecteur de belastingplichtige op een concrete datum en een concreet tijdstip moet uitnodigen. Gaat de belastingplichtige daar niet op in en ook niet op een tweede of derde uitnodiging dan mocht de inspecteur er vanuit gaan dat de belastingplichtige stilzwijgend afstand had gedaan van zijn hoorrecht. In het onderhavige arrest scherpt de Hoge Raad die lijn aan. De Hoge Raad oordeelt thans dat de inspecteur naar eigen inzicht een datum, tijdstip en locatie kan bepalen voor het hoorgesprek. Hij is derhalve niet verplicht om dat in afstemming met de belastingplichtige en/of zijn gemachtigde te doen. Wel dient de inspecteur de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Als de inspecteur een

datum, tijd en locatie voor het hoorgesprek heeft gepland, dan is het aan de belastingplichtige en/of zijn gemachtigde om in actie te komen. Is de belastingplichtige verhinderd om op het geplande hoorgesprek te verschijnen, dan zal hij daartoe een redelijk verzoek om uitstel bij de inspecteur in moeten dienen. Als de inspecteur een dergelijk verzoek ontvangt, is het uitgangspunt dat het verzoek wordt ingewilligd. Echter het is geen automatisme! De inspecteur zal bij de beoordeling van het verzoek een belangenafweging moeten maken. Daarbij worden zowel de belangen van de belastingplichtige als die van de inspecteur in ogenschouw genomen. Doet de belastingplichtige geen verzoek om uitstel, dan heeft de inspecteur voldaan aan zijn verplichting om hem in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord en kan hij doorgaan met het afwikkelen van het bezwaarschrift.

In dit geval gaat het voor de belastingplichtige mis omdat zijn gemachtigde geen verzoek om uitstel van het hoorgesprek heeft ingediend. Conform de, aangescherpte lijn van de Hoge Raad valt dan het doek voor de belastingplichtige.

De vraag die bij mij opkomt, is of het onderhavige arrest is geschreven voor de 'excessen' waarbij een belastingplichtige/gemachtigde probeert het de inspecteur praktisch onmogelijk te maken om een hoorgesprek te plannen en bij voortdurend niet te verschijnen. Mijn hoop is daarop wel gevestigd en dat in de 'normale' zaken de inspecteur in overleg blijft met de belastingplichtige en/of zijn gemachtigde om in onderling overleg een geschikte datum, tijd en locatie te bepalen.

Tot slot lag bij de Hoge Raad nog voor met welk tarief rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de hoogte van de proceskostenvergoeding. Uitgangspunt daarbij is dat getoetst wordt aan de hand van de tarieven die golden op het moment dat de rechtbank de beslissing nam. Echter, in de onderhavige zaak heeft het gerechtshof alsnog een oordeel moeten geven over de hoogte van de proceskosten in eerste aanleg. In dat geval dient het gerechtshof uit te gaan van de op dat moment geldende tarieven.

Voetnoten

[2.] Vgl. HR 9 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1597, rechtsoverweging 2.4.

[3.] Vgl. HR 18 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7498, rechtsoverweging 3.2.

[4.] Vgl. HR 22 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:525, rechtsoverweging 2.4.1.

[5.] *Stb.* 2020, 524.

[6.] Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 19 november 2021, nr. 3649830, tot indexering van bedragen in de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit proceskosten bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, *Stcrt.* 2021, 48060.

[7.] Zie HR 14 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1442, rechtsoverweging 2.3.3.

[8.] Vgl. HR 9 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1169, rechtsoverweging 2.5.2.