

Datum uitspraak: 28-04-2004

Datum publicatie: 14-06-2004

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie: Op 20 januari 2003 heeft het College van appellante een viertal beroepschriften ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen evenzoveel besluiten van verweerder van 11 december 2002. Bij deze besluiten heeft verweerder beslist op de bezwaarschriften van appellante tegen de intrekking van de aan haar verleende S&O-verklaringen als bedoeld in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen.

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

Nrs. AWB 03/122, 03/123, 03/124 en 03/125 28 april 2004
27000 Wet vermindering afdracht loonbelasting
en premie volksverzekeringen

Uitspraak in de zaken van:

Beheersmaatschappij Vaes B.V., te Aarle-Rixtel, appellante,
gemachtigden: mr. J.B. Smits en mr. C.H. Pannekoek, advocaten te Breda,
tegen
de Minister van Economische Zaken, te 's-Gravenhage, verweerder,
gemachtigden: mr. C. Cromheecke en mr. R.E. Groenewold, beiden werkzaam bij Senter.

1. De procedure

Op 20 januari 2003 heeft het College van appellante een viertal beroepschriften ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen evenzoveel besluiten van verweerder van 11 december 2002.

Bij deze besluiten heeft verweerder beslist op de bezwaarschriften van appellante tegen de intrekking van de aan haar verleende S&O-verklaringen als bedoeld in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen.

Op 28 maart 2003 heeft verweerder in de onderscheiden zaken een verweerschrift ingediend. De geschillen zijn gevoegd behandeld ter zitting van het College op 12 november 2003,

alwaar partijen bij monde van hun gemachtigden hun standpunten hebben toegelicht.

2. De grondslag van het geschil

2.1 De relevante bepalingen van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (hierna: de Wva) luiden ten tijde van de besluitvorming in de onderhavige zaken als volgt:

"Artikel 1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

n. speur- en ontwikkelingswerk: door een S&O-inhoudingsplichtige, dan wel een S&O-belastingplichtige, systematisch georganiseerde en in Nederland verrichte werkzaamheden, direct en uitsluitend gericht op technisch-wetenschappelijk onderzoek of de ontwikkeling van voor de S&O-inhoudingsplichtige onderscheidenlijk de S&O-belastingplichtige technisch nieuwe:

1°. fysieke producten;

2°. onderdelen van fysieke producten;

3°. fysieke productieprocessen;

4°. onderdelen van fysieke productieprocessen;

5°. programmatuur of

6°. onderdelen van programmatuur, alsmede daaraan voorafgaand in Nederland verricht haalbaarheidsonderzoek;

(...)

q. S&O-verklaring: de door Onze Minister van Economische Zaken op de voet van artikel 24 aan een S&O-inhoudingsplichtige of een S&O-belastingplichtige afgegeven verklaring betreffende speur- en ontwikkelingswerk.

Artikel 24

(...)

7. Een S&O-verklaring kan worden gewijzigd of ingetrokken indien blijkt dat te harer verkrijging verstrekte gegevens of bescheiden zodanig onjuist of onvolledig zijn dat op het verzoek een andere beslissing zou zijn genomen indien bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend zouden zijn geweest. Onjuistheid of onvolledigheid van gegevens of bescheiden die Onze Minister van Economische Zaken bekend was of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn, kan geen grond opleveren voor wijziging of intrekking van een verklaring. Een S&O-verklaring kan tevens worden ingetrokken indien blijkt dat de in artikel 25 bedoelde administratie niet voldoet aan het bij of krachtens dat artikel bepaalde. De bevoegdheid tot het wijzigen of intrekken van een verklaring vervalt door verloop van vijf jaren na de dagtekening van de verklaring.

(...)

Artikel 25

De S&O-inhoudingsplichtige aan wie een S&O-verklaring is afgegeven houdt een overeenkomstig bij ministeriële regeling van Onze Minister van Economische Zaken vast te stellen regels ingerichte administratie bij met betrekking tot de aard en de inhoud van het verrichte speur- en ontwikkelingswerk en de uren welke de daarbij betrokken werknemers hebben besteed aan het speur- en ontwikkelingswerk. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de S&O-belastingplichtige aan wie een S&O-verklaring is afgegeven."

Artikel 2 van de Uitvoeringsregeling administratieve voorschriften S&O-vermindering (hierna: de Uitvoeringsregeling) luidt als volgt:

"De S&O-inhoudingsplichtige of S&O-belastingplichtige aan wie een S&O-verklaring is afgegeven dient een zodanige administratie bij te houden dat daaruit uiterlijk twee maanden na afloop van het kalenderkwartaal waarin werkzaamheden zijn verricht waarop de verklaring betrekking heeft op eenvoudige en duidelijke wijze zijn af te leiden:

- a. de aard en de inhoud van het verrichte speur- en ontwikkelingswerk;
- b. het aantal uren dat de betrokken werknemers, dan wel de betrokken S&O-belastingplichtige aan het verrichte speur- en ontwikkelingswerk per project hebben besteed."

2.2 Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaken de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.

- Op 11 april 1997 heeft verweerder aan appellante een S&O-verklaring afgegeven voor de projecten "CV 97.001 Recallprodukten", "CV 97.002 Emulsies" en "CV 97.003 Ontchromen van lederafvallen". Deze verklaring heeft betrekking op werkzaamheden te verrichten in het kalenderjaar 1997.
- Op 11 februari 1998 heeft verweerder aan appellante een S&O-verklaring afgegeven voor de projecten "FIS 97.001 Recallprodukten", "RI 98.1 Destructie" en "V98.1 Cosmetica". Deze verklaring heeft betrekking op werkzaamheden te verrichten in het kalenderjaar 1998.
- Op 21 januari 1999 heeft verweerder aan appellante een S&O-verklaring afgegeven voor de projecten "FIS 97.001 Recallprodukten", "MA 991 Regeneratie van bleekarde" en "V 991 Fermentatie koolhydraatrijke reststromen". Deze verklaring heeft betrekking op werkzaamheden te verrichten in het kalenderjaar 1999.
- Op 31 mei 2000 heeft verweerder aan appellante een S&O-verklaring afgegeven voor het project "PR 2000-1 Vloeibaar voer". Deze verklaring heeft betrekking op werkzaamheden te verrichten in het kalenderjaar 2000.
- Op 7 november 2001 heeft verweerder een bedrijfscontrole verricht bij appellante.
- Bij besluiten van 10 april 2002 en 22 mei 2002 heeft verweerder de desbetreffende S&O-verklaringen ingetrokken. Daaraan heeft hij - samengevat - ten grondslag gelegd dat hij uit de getoonde administratie niet eenvoudig en duidelijk heeft kunnen afleiden wat de aard en de inhoud van het door appellante zelf verrichte speur- en ontwikkelingswerk geweest zijn.
- Bij brieven van 17 mei 2002 en 21 juni 2002 heeft appellante hiertegen bezwaar gemaakt.
- Bij faxbericht van 23 oktober 2002 heeft appellante verweerder bericht geen gebruik te willen maken van de geboden gelegenheid tot het geven van een mondelinge toelichting op de bezwaren.
- Vervolgens heeft verweerder de bestreden besluiten genomen.

3. De bestreden besluiten en het nadere standpunt van verweerder

Bij de bestreden, op hoofdpunten gelijklopende, besluiten heeft verweerder de bezwaren ongegrond verklaard en hiertoe - zakelijk weergegeven - onder meer het volgende overwogen. Op 7 november 2001 is een bedrijfsbezoek afgelegd. Tijdens dit bedrijfsbezoek zijn de projectmappen betreffende de aanvraagde en toegekende projecten ingezien. Uit geen enkel stuk uit de projectadministratie kon afgeleid worden dat appellante zelf S&O-activiteiten heeft uitgevoerd, die in verband zouden staan met de aangevraagde en goedgekeurde S&O-projecten. De tijdens het bedrijfsbezoek ter inzage staande projectadministratie bevatte, zonder uitzondering, alleen informatie van derden over activiteiten die door derden zijn uitgevoerd.

Na het bedrijfsbezoek zijn door appellante nog stukken toegestuurd doch ook uit deze nadien toegezonden stukken kwam op geen enkele wijze naar voren dat appellante zelf, gedurende de betreffende periode waarop de S&O-verklaring betrekking had, S&O-activiteiten heeft verricht, die in verband staan met de aangevraagde en goedgekeurde S&O-projecten.

Uit de verstrekte stukken afzonderlijk noch in samenhang met elkaar blijkt wat de aard en inbreng is geweest van de door appellante verrichte werkzaamheden. Uit deze stukken is niet op te maken dat appellante de door haar opgevoerde werkzaamheden, zoals genoemd in de betrokken aanvragen, heeft uitgevoerd. De S&O-werkzaamheden waarvoor de aanvragen zijn ingediend, worden in de projectadministratie niet aangetoond.

De eis uit artikel 2 van de Uitvoeringsregeling houdt onder meer in dat uit de projectadministratie op eenvoudige wijze de aard, inhoud en voortgang van de uitgevoerde werkzaamheden moeten kunnen worden afgeleid. Het moet dus in alle gevallen op eenvoudige wijze mogelijk zijn om te controleren of die werkzaamheden waarvoor een S&O-verklaring is afgegeven, zijn uitgevoerd. De door appellante overgelegde projectadministratie voldoet niet aan de gestelde wettelijke verplichtingen. Uit hetgeen is getoond bij het bedrijfsbezoek, noch uit hetgeen in bezwaar naar voren is gebracht, is duidelijk geworden of appellante de door haar aangevraagde technisch inhoudelijke werkzaamheden heeft uitgevoerd. De omstandigheid dat appellante vanuit andere invalshoeken wél betrokken is geweest bij de genoemde projecten doet hieraan niet af nu niet gebleken is van door haar verrichte technisch inhoudelijke werkzaamheden. Mochten er, ondanks het feit dat dit niet aangetoond is, door appellante toch S&O-werkzaamheden zijn verricht in de relevante referentieperiodes, dan blijkt dit niet op eenvoudige en duidelijke wijze uit de administratie. Daarmee is niet voldaan aan de bepaling in artikel 25 van de Wet, juncto artikel 2 van de Uitvoeringsregeling.

Bovendien is verweerder coulant geweest ten aanzien van het tijdstip waarop deze administratie beschikbaar had moeten zijn, door appellante na het bedrijfsbezoek nog in de gelegenheid te stellen informatie toe te zenden. Er bestaat derhalve geen aanleiding tot het oordeel dat appellante niet in de gelegenheid zou zijn gesteld eventuele verzuimen te herstellen.

Dat de S&O-verklaring is ingetrokken, is niet gebaseerd op het wel of niet onvoldoende zijn van de urenadministratie. De urenadministratie staat in dezen niet ter discussie. De S&O-verklaring is ingetrokken vanwege het ontbreken van een deugdelijke projectadministratie. Verweerder ziet in de bezwaren dan ook geen aanleiding de intrekingsbesluiten van 10 april

2002 en 22 mei 2002 te herzien.

In het verweerschrift heeft verweerder onder meer nog het volgende aangevoerd.

" Appellante stelt dat mijn onderzoek niet onafhankelijk is uitgevoerd. Ter ondersteuning van deze stelling wijst zij erop dat er geen zelfstandig besluit van mij is geweest om het onderzoek te starten (...)

Dat de Belastingdienst mij verzoekt om een bedrijfsbezoek af te leggen bij door haar genoemde ondernemers, houdt geenszins in dat ik geen objectief oordeel kan vellen over het al dan niet voldoen aan de verplichtingen van die ondernemers. Het zal duidelijk zijn dat de Belastingdienst mij niet kan opdragen een bedrijfsbezoek af te leggen, dan wel een door mij afgegeven S&O-verklaring in te trekken. Hiervoor heb ik een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Dat ik hierbij gebruik maak van mijn contacten met de Belastingdienst komt de uitvoering van deze bevoegdheid alleen maar ten goede. (...)

Kern van mijn motivering is dat nergens uit de ingeziene projectmappen bleek welke S&O-activiteiten appellante zelf heeft verricht, die in verband staan met de aangevraagde en goedgekeurde projecten. Wel is uit sommige (nagezonden) stukken enigszins op te maken welke werkzaamheden derden ten behoeve van de projecten hebben uitgevoerd en dat appellante op de een of andere manier betrokken is bij de projecten. Hierbij wil ik opmerken dat het voor mij op zich onvoldoende is dat appellante betrokken is geweest bij de projecten. (...) Dat appellante betrokken is geweest bij de projecten staat wat mij betreft niet ter discussie. Uit de projectadministratie moet echter duidelijk blijken welke technisch inhoudelijke activiteiten zij heeft verricht en in hoeverre die overeenkomen met de aangevraagde werkzaamheden. (...)

Overigens geeft appellante in haar beroepschrift niet aan op welke wijze en uit welke documenten wél naar voren komt wat de technisch inhoudelijke bijdrage is geweest van appellante aan de door haar aangevraagde projecten.

(...)

Appellante verwijt mij geen belangenafweging te hebben toegepast. Zoals uw College bekend is (...), voer ik een vast en eenduidig beleid ten aanzien van de intrekking of wijziging van een S&O-verklaring. Aanvragers dienen zich te realiseren wat de consequenties zijn indien niet wordt voldaan aan de wettelijke eisen. Dit omdat ik grote waarde hecht aan de controlemogelijkheid die de administratie biedt. In dit verband acht ik het redelijk, na afweging van alle betrokken belangen, over te gaan tot intrekking. Indien ik immers niet kan controleren of de aangevraagde werkzaamheden daadwerkelijk hebben plaatsgevonden kan het zeer zeker zo zijn dat een aanvrager ten onrechte heeft geprofiteerd van een vermindering van de loonbelasting."

4. Het standpunt van appellante

Appellante heeft ter ondersteuning van haar beroepen - zakelijk weergegeven - het volgende tegen de bestreden besluiten aangevoerd.

Verweerder heeft ten tijde van de bedrijfscontrole de complete projectadministratie van de onderhavige projecten ingezien, uit welke stukken wel degelijk de aard en inhoud van de verrichte S&O-werkzaamheden kan worden afgeleid. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd waarom deze stukken niet zouden voldoen.

Verweerder heeft de bedrijfscontrole verricht op verzoek van de Belastingdienst, welke dienst kennelijk van oordeel was dat appellante geen S&O-werkzaamheden had verricht. Alhoewel niet kan worden betoogd dat verweerder onder die omstandigheid tot het instellen van een dergelijke controle niet bevoegd zou zijn, heeft dit verzoek er wel toe geleid dat verweerder bij de beoordeling van de overgelegde administratie zeer vooringenomen te werk is gegaan en appellante niet naar behoren in de gelegenheid is gesteld om de betrokken projectadministratie nader toe te lichten en/of te onderbouwen.

Verweerder heeft bij de intrekking van de onderhavige verklaringen de betrokken belangen onjuist afgewogen. De nadelige gevolgen van de intrekking zijn onevenredig in verhouding tot de met de intrekking van de beschikkingen te dienen doelen. Verweerder had kunnen volstaan met een waarschuwing of een gedeeltelijke intrekking. Verweerder heeft niet onderbouwd waarom nu juist besloten is tot een volledige intrekking van alle beschikkingen, hoewel sprake is van een discretionaire bevoegdheid. Een volledige intrekking is, gelet op de financiële belangen van appellante niet redelijk.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Ingevolge artikel 25 van de Wva juncto artikel 2 van de Uitvoeringsregeling dient de S&O-inhoudingsplichtige aan wie een S&O-verklaring is afgegeven, een zodanige administratie bij te houden dat daaruit, voorzover hier van belang, de aard en de inhoud van het verrichte speur- en ontwikkelingswerk op eenvoudige en duidelijke wijze zijn af te leiden. Op grond van de overgelegde stukken en het verhandelde ter zitting kan het College tot geen ander oordeel komen dan dat verweerder terecht heeft vastgesteld dat appellante ten tijde van belang niet aan dit vereiste heeft voldaan.

Kern van verweerdens motivering is dat uit de projectadministratie niet blijkt welke S&O-werkzaamheden door appellante zelf zijn verricht en verweerder heeft hiertoe aangevoerd dat de projectadministratie in hoofdzaak bestaat uit informatie over de activiteiten en producten van derden.

Appellantes grief dat de bestreden besluiten onvoldoende zijn gemotiveerd, treft derhalve ook geen doel.

Appellante heeft haar stelling dat zij wel aan de administratieverplichting heeft voldaan, niet onderbouwd. Ook ter zitting heeft appellante desgevraagd geen voorbeeld uit de projectadministratie kunnen geven, waaruit de aard en de inhoud van het door appellante verrichte speur- en ontwikkelingswerk blijkt.

5.2 Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de bestreden besluiten onzorgvuldig tot stand zouden zijn gekomen omdat verweerder bij de beoordeling vooringenomen zou hebben gehandeld ten gevolge waarvan appellante niet of onvoldoende in de gelegenheid zou zijn gesteld de projectadministratie aan te vullen en/of toe te lichten. Van vooringenomenheid bij verweerder is niet gebleken. Verweerder heeft appellante na het bedrijfsbezoek nog in de gelegenheid gesteld aanvullende stukken in te zenden. Voorts heeft verweerder appellante gelegenheid geboden om haar bezwaren mondeling toe te lichten, van welke gelegenheid

appellante geen gebruik wenste te maken.

5.3 Waar appellante aldus niet voldaan heeft aan de wettelijke administratieverplichting, was verweerder ingevolge artikel 24, zevende lid, van de Wva tot intrekking van de S&O-verklaring bevoegd. Niet gebleken is van feiten of omstandigheden op grond waarvan verweerder in dit geval in redelijkheid van die bevoegdheid geen gebruik had mogen maken. De stelling van appellante dat verweerder had kunnen volstaan met een waarschuwing of een gedeeltelijke intrekking en zij ten gevolge van de onderhavige besluiten financieel nadeel heeft, leidt niet tot een ander oordeel. Verweerder heeft terecht aangevoerd dat indien niet gecontroleerd kan worden of het speur- en ontwikkelingswerk, waarvoor de S&O-verklaring is afgegeven, door de S&O-inhoudingsplichtige is verricht, een aanvrager ten onrechte zou kunnen profiteren van een vermindering van de loonbelasting, hetwelk een strikte handhaving van de administratieverplichting rechtvaardigt.

5.4 De beroepen behoren gelet op het vorenoverwogene ongegrond verklaard te worden. Het College acht geen termen aanwezig voor een proceskostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

6. De beslissing

Het College verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus gewezen door mr. M.J. Kuiper, mr. W.E. Doolaard en mr. E.J.M. Heijs, in tegenwoordigheid van mr R.P.H Rozenbrand, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 28 april 2004.

w.g. M.J. Kuiper w.g. R.P.H. Rozenbrand