

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

Bij de behandeling van verschillende wetsontwerpen in het parlement is in het verleden bij herhaling de aandacht van de ambtsvoorgangers van de eerste ondergetekende gevraagd voor de wenselijkheid, administratieve rechtspraak mogelijk te maken ten aanzien van de accijnzen. Nadat daarover reeds in 1971 overeenstemming was bereikt, is het onderhavige wetsontwerp voorbereid, dat administratieve rechtspraak ten aanzien van accijnzen introduceert en de mogelijkheid van administratieve rechtspraak voor het invoerrecht verruimt. De ondergetekenden achten het een goede zaak de administratieve rechtspraak op het terrein van de invoerrechten en de accijnzen te verruimen. Is in Nederland - in vergelijking met andere EEG-landen - administratieve rechtspraak op het gebied van de douane reeds op zeer ruime schaal mogelijk, door de voorgestelde wijzigingen gaat Nederland behoren tot de landen waarin het stelsel waarbij geschillen op het gehele gebied van de douane en de accijnzen worden beslecht door een onafhankelijke administratieve rechter, het verst gevorderd is.

De administratieve rechtspraak inzake de accijnzen is evenals die inzake het invoerrecht, volgens het wetsvoorstel opgedragen aan de Tariefcommissie. Gezien de omstandigheid dat bij procedures inzake accijnzen de nadruk veelal sterker zal liggen op de technische dan op de juridische aspecten van het geval, is de Tariefcommissie, waarin onder meer deskundigen uit het bedrijfsleven zitting hebben, voor die taak het best toegerust. Tevens komt dan de rechtspraak van beide sterk met elkaar verwante heffingen - het invoerrecht en de accijnzen - in één hand te liggen.

Het wetsontwerp strekt ertoe de in verband met het vorenstaande nodige wijzigingen aan te brengen in de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen. In aansluiting daarop is voorgesteld ook enige accijns wetten en de Wet op de omzetbelasting 1968 te wijzigen.

Voorts strekt het wetsontwerp er toe de bij de Wet van 8 april 1971 (*Stb.* 220), houdende nieuwe regelen inzake administratieve rechtspraak, geregelde overgang per 1 januari 1975 van de rechtspraak inzake omzetbelasting van de Tariefcommissie naar de gerechtshoven, een vijftal jaren uit te stellen, zulks in verband met de binnenkort te verwachten instelling van een Staatscommissie die advies moet uitbrengen over een algehele herziening van de rechterlijke organisatie.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, letters A en B. Het nieuwe artikel 108, eerste lid, bevat naast de bestaande mogelijkheid van bezwaar tegen de toepassing van het tarief van invoerrechten (het nieuwe letter a) en tegen een beschikking inzake vrijstelling (het nieuwe letter d) de volgende mogelijkheden van bezwaar:

a. tegen de toepassing van het tarief van accijnzen (letters e en b);

b. tegen uitnodigingen of mededelingen (gedaan ingevolge artikel 129 van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen of ingevolge de accijns wetgevingen) waarin een

bedrag aan belasting (invoerrecht of accijns) wordt gevorderd (letter c);

c. beschikkingen - in strikt formele zin - betreffende af te schrijven of terug te geven belasting (invoerrecht of accijns) (letter e).

Was in de accijns wetgeving veelal reeds een uitnodiging, mededeling of beschikking bekend, waardoor - in de gewijzigde opzet van artikel 108 van de Algemene wet - bezwaar en beroep mogelijk is, voor die accijns wetten waarin zulks niet (voldoende) het geval was, bevatten de artikelen II, III en IV een voorziening waardoor bezwaar bij de inspecteur en daardoor beroep op de Tariefcommissie ook in deze gevallen mogelijk wordt.

De aanvang van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is zodanig omschreven, dat aan een regeling, zoals vervat in de laatste volzin van het bestaande eerste lid geen behoefte meer bestaat.

Het nieuw geformuleerde tweede lid komt in strekking overeen met het bestaande tweede lid. Bij het opnieuw vaststellen is rekening gehouden met de nieuwe situatie waarin ook bezwaar en beroep mogelijk zal zijn inzake de accijnzen.

Artikel I, letter C. Volgens het bestaande zesde lid van artikel 108 geldt het in het artikel bepaalde niet ten aanzien van geschillen waarop de artikelen 99-107 van toepassing zijn. De strekking daarvan is geschillen over een te laag aangegeven douanewaarde niet te laten beslissen volgens de in artikel 108 aangegeven procedure. Hoewel geschillen over een te hoge waarde-aangifte niet uitdrukkelijk van de bij artikel 108 aangegeven rechtsgang zijn uitgesloten, wordt deze procedure in de praktijk niet toegepast. In voorkomende gevallen worden de geschillen aanhangig gemaakt door middel van een verzoek om teruggaaf van betaalde belasting. De ondergetekenden zijn van oordeel dat er geen aanleiding bestaat verandering te brengen in die sinds jaren bestaande praktijk, vooral niet indien het hierbij gedane voorstel tot wijziging van artikel 108, eerste lid, wet wordt.

Op grond van het gewijzigde artikel 159 zullen de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder wegens een te hoge waarde-aangifte teruggaaf van belasting kan worden verleend, worden aangewezen bij ministeriële beschikking. Tegen de toepassing van deze bepalingen inzake terug te geven belasting staat bezwaar open op de voet van voorgesteld artikel 108, eerste lid, letter e. Hierbij zij opgemerkt dat de bestaande internationale afspraken en ook te verwachten EEG-regelingen tot zekere beperkingen en voorwaarden nopen met betrekking tot het verlenen van teruggaaf van invoerrecht wegens te hoge waarde-aangifte. In verband met het vorenstaande is in artikel 108, zesde lid, eerste volzin, voorgesteld alle geschillen over de waarde van goederen aan de werking van artikel 108, eerste lid, letter a, te onttrekken. Voorts moet worden voorkomen dat een recht van bezwaar wordt geïntroduceerd voor gevallen waarin de wet reeds de mogelijkheid kent rechtstreeks - zonder bezwaarschrift - in beroep te komen van een uitspraak van de inspecteur.

Daarom is in de tweede volzin van het nieuwe zesde lid, het bepaalde in het eerste lid, letter *c*, buiten toepassing gesteld voor de gevallen waarin reeds rechtstreeks beroep openstaat.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de overige onderdelen van het eerste lid ten aanzien van geschillen over de waarde van goederen onbeperkt toepassing kunnen vinden.

Artikel I, letter D. Voorgesteld is de regeling van artikel 109, derde lid, betrekking te laten hebben op alle overeenkomstig het eerste lid ingediende beroepschriften en niet alleen op beroepschriften, gericht tegen een ingevolge artikel 108 gedane uitspraak.

Artikel I, letter E. Nu de mogelijkheid van bezwaar en beroep wordt geopend van beschikkingen op verzoeken om teruggaaf van belasting, is voorgesteld, in navolging van artikel 60 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de bestaande voorziening tot het pardonneren van termijnoverschrijdingen ook van toepassing te doen zijn op verzoeken om teruggaaf van belasting.

Artikel I, letters F en H. Nu de mogelijkheid van bezwaar en beroep wordt geopend van beschikkingen op verzoeken om teruggaaf of afschrijving van belasting is de voorgestelde redactie van de artikelen 132 en 159, eerste lid, niet langer facultatief doch blijkt daaruit van een recht op teruggaaf c.q. afschrijving.

In verband daarmee is de in de huidige redactie van artikel 159 mede vervatte mogelijkheid van een ambtshalve teruggaaf c.q. afschrijving thans afzonderlijk voorzien in het tweede lid. Daardoor is thans eenzelfde beeld ontstaan als in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (vergelijk artikel 65). Aan de regeling welke is vervat in het bestaande tweede lid, bestaat na de voorgestelde wijzigingen geen behoefte meer. De belasting, interest of kosten welke verschuldigd zijn komen ofwel na ingesteld bezwaar of beroep ofwel na het verstrijken van de daarvoor vastgestelde termijn, onherroepelijk vast te staan. Voor eventuele overige gevallen bestaat, evenmin als bij de directe belastingen, behoefte aan een andere regeling dan die welke is vervat in de Wet van 31 oktober 1924 (*Stb.* 482).

Artikel I, letter G. In het licht van de voorgestelde wetswijzigingen, blijven er nog slechts weinig gevallen over waarin verzet tegen de tenuitvoerlegging van een dwangbevel – en met name verzet gericht tegen de verschuldigdheid of het bedrag van de gevorderde belasting – mogelijk zal zijn. Een dergelijke vordering zal immers, ook indien die betrekking heeft op interest of kosten, veelal zijn ingeleid door een uitnodiging of mededeling, waardoor bezwaar en beroep op grond van de artikelen 108 en 109 thans mogelijk wordt. Voor die enkele gevallen waarin verzet nog wel mogelijk is en moet blijven, bestaat aan de bijzondere termijnregeling, welke evenmin is voorzien bij verzet tegen de tenuitvoerlegging van een dwangbevel op de voet van artikel 15 van de Wet van 22 mei 1845 (*Stb.* 220) op de invordering van 's Rijks directe belastingen, geen behoefte. Voorgesteld wordt dan ook artikel 155, tweede lid, te doen vervallen.

Artikel II. De voorgestelde toevoeging aan artikel 26 van de Wet op de accijns van bier (*Stb.* 1963, 241) dient ertoe, in aansluiting op het voorgestelde artikel 108 van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen, bezwaar mogelijk te maken tegen de accijns die van de bierbrouwer wordt gevorderd naar aanleiding van de door hem gedane aangiften tot brouwen. In die aangiften doet hij mededeling van zijn voornemen, een aantal hectolitergraden wort te vervaardigen.

De ontvanger debiteert de met hem gehouden kredietrekening voor het verschuldigde accijnsbedrag. Voor het bier dat wordt uitgevoerd, wordt de rekening gecrediteerd. De bierbrouwer betaalt op de vervaldatum de accijns welke hij naar zijn berekening verschuldigd is. Indien het door hem betaalde bedrag nu niet in overeenstemming is met het saldo van de rekening, voorziet de voorgestelde aanvulling van artikel 26

erin, dat de ontvanger hem voor het ontbrekende een mededeling zendt. Tegen die mededeling kan hij via artikel 108, eerste lid, letter *b*, van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen de administratieve rechtsmiddelen aanwenden die hij wenselijk acht.

Artikel III. De Wet op de accijns van tabaksfabrikaten (*Stb.* 1964, 208) kent, anders dan de overige accijns wetten, geen aangiften, uitnodigingen of mededelingen, die, zonder nadere voorzieningen, kunnen leiden tot de rechtsmiddelen die in de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen zijn neergelegd. Zulks hangt samen met het bijzondere systeem van heffing van de tabaksaccijns.

Ter voldoening van de accijns koopt de fabrikant of importeur van tabaksfabrikaten accijnszegels van de soorten welke bij de wet zijn voorgeschreven en brengt deze aan op de tabaksfabrikaten of de verpakkingen ervan. Door tabaksfabrikaten in het verkeer te brengen die niet van de voorgeschreven zegels zijn voorzien, maakt hij zich schuldig aan een strafbaar feit. Ten einde nu te voorkomen dat geschillen omtrent de heffing van accijns van tabaksfabrikaten uitsluitend in de strafrechtelijke sfeer aan het oordeel van de rechter worden onderworpen, wordt voorgesteld ook hier een administratieve rechtsgang mogelijk te maken, door het openen van de mogelijkheid vooraf, d.w.z. vóór de uitslag, een beslissing van de inspecteur uit te lokken over de vraag welk tarief op het vervaardigde produkt van toepassing is. Van de genomen beslissing staat dan beroep open op de Tariefcommissie.

Tevens wordt door de wijziging, voorgesteld bij letter B, de algemene regeling van bezwaar en beroep van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen van toepassing voor de agent, commissionair en makelaar in ruwe tabak, die tegen het van hem op grond van artikel 32, vijfde lid, gevorderde bedrag bezwaren heeft.

In verband met het vorenstaande bestaat aan de speciale regeling, vervat in de artikelen 41 en 42, niet langer behoefte (letter D).

Artikel IV. In de Wet op de accijns van alcoholvrije dranken (*Stb.* 1971, 731) wordt, anders dan in andere gedeelten van de accijns wetgeving, de betaling van de accijns aan de orde gesteld, afzonderlijk van de verplichting tot aangeven van de voor de vaststelling van het verschuldigde accijnsbedrag relevante gegevens. Dit is zo geformuleerd, omdat na de voor de betaling van de accijns gestelde termijn de regeling van artikel 146, derde lid, van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen niet bovendien toepassing diende te vinden.

Om nu aansluiting te verkrijgen op het voorgestelde artikel 108, eerste lid, van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen is in het nieuwe artikel 10 de aangifte vooropgesteld en de voldoening van de accijns bij het doen van de aangifte voorgeschreven.

Artikel V. De tekst van artikel 22 van de Wet op de omzetbelasting 1968 (*Stb.* 329) bepaalt reeds dat, in geval van invoer, de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen van toepassing is als ware de omzetbelasting invoerrecht.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om, overeenkomstig de reeds bestaande administratieve praktijk, voor de gevallen waarin de douanewetgeving voorziet in een teruggaaf krachtens het Tariefbesluit 1960, deze ook voor de omzetbelasting mogelijk te maken.

Aan deze teruggaaf wordt intussen – het systeem van de huidige omzetbelasting brengt dit met zich – wel de voorwaarde verbonden dat de terug te geven belasting niet in aftrek is of zal worden gebracht.

Artikel VI. Op grond van de Wet van 8 april 1971 (*Stb.* 220) is voorlopig de situatie bestendigd, waarin de administratieve rechtspraak inzake de omzetbelasting is opgedragen aan de Tariefcommissie. De wet voorziet er echter in dat deze rechtspraak op 1 januari 1975 zal overgaan naar de gerechtshoven. De redenen die hiertoe hebben geleid, waaronder een

motie van de Tweede Kamer, zijn indertijd bij de totstandkoming van de genoemde wet uitvoerig besproken. Inmiddels echter zijn plannen uitgewerkt om te komen tot een algehele herziening van de rechterlijke organisatie. Een van de onderwerpen die hierbij aan de orde zijn, is de vraag of en in hoeverre moet worden overgegaan tot integratie van administratieve en gewone gerechten. Het ligt voor de hand dat daarbij ook de positie van de Tariefcommissie als zodanig aan de orde zal komen. Hangende dit onderzoek lijkt het de ondergetekenden minder gewenst wijziging aan te brengen in de taakverdeling die op dit stuk thans bestaat tussen de gewone rechterlijke en de administratief-rechterlijke macht. Anderzijds willen de ondergetekenden op dit moment evenmin wijziging aanbrengen in de destijds op het gebied van de organisatie van de administratieve rechtspraak inzake de omzetbelasting tot stand gebrachte regeling. Vandaar dat onder letter C van dit artikel wordt voorgesteld de datum van inwerkingtreding van de overgang van de administratieve rechtspraak inzake de omzetbelasting van de Tariefcommissie naar de gerechtshoven vijf jaar te verschuiven.

Letter B van dit artikel strekt tot verbetering van een onjuiste vermelding.

In verband met deze verschuiving is bij letter A tevens artikel III van de Wet van 8 april 1971 aangepast, zulks om te voorkomen dat bij de overgang van de rechtspraak naar de

gerechtshoven artikel V van het onderhavige wetsontwerp ongedaan wordt gemaakt; in dit verband zij opgemerkt dat onder „voorzitter van het als rechter fungerende college tot welks rechtsgebied de standplaats van de inspecteur behoort” is te verstaan de voorzitter van de aangewezen belastingkamer van het bevoegde gerechtshof.

Artikel VII. Bij de Wet van 8 april 1971 (*Stb.* 220) is de Wet van 28 juni 1935 (*Stb.* 381) gewijzigd.

Daarbij is verzuimd de in artikel 116 van de Waardewet 1927 (*Stb.* 17) voorkomende verwijzing naar de Wet van 1935 aan de nieuwe situatie aan te passen. Bij artikel VII wordt voorgesteld dit alsnog te doen.

Artikel VIII. Na hetgeen reeds met betrekking tot artikel VI is vermeld behoeft het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet geen nadere toelichting.

De Staatssecretaris van Financiën,

M. J. VAN ROOIJEN.

De Minister van Justitie,

A. A. M. VAN AGT.