

Vergaderjaar 1995–1996

24 800

Wijziging van enkele wetten in verband met de herziening van het stelsel van bestuurlijke boeten en van het fiscale strafrecht (Invoeringswet bestuurlijke boeten)

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990 in verband met de herziening van het stelsel van bestuurlijke boeten en van het fiscale strafrecht (23 470) worden de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Invorderingswet 1990 (INV) gewijzigd waardoor een nieuw stelsel van bestuurlijke boeten in het belastingrecht wordt ingevoerd. Voorts wordt het fiscale strafrecht aangepast. Het onderhavige wetsvoorstel is technisch van aard en strekt ertoe de in de verschillende heffingswetten voorkomende bepalingen inzake bestuurlijke boeten aan te passen aan de nieuwe systematiek. Voorts worden de verschillende verwijzingen naar bepalingen in de AWR en de INV in verband met vernummeringen en dergelijke gewijzigd.

Voor wat betreft de gevolgen van het nieuwe stelsel van bestuurlijke boeten voor de lokale overheid zij opgemerkt dat overeenstemming is bereikt met de ministeries die dit aangaat en met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en met de Unie van Waterschappen. Het stelsel zoals dat in de AWR zal worden neergelegd kan zonder complicaties bij de lokale overheden worden geïmplementeerd.

Anders dan werd aangekondigd in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (kamerstukken II 1994/95, 23 909, nr. 7, blz. 5) zal met betrekking tot de aanpassing van het boetesysteem voor de heffing en inning van premies voor de werknemersverzekeringen op korte termijn een afzonderlijk wetsvoorstel worden ingediend.

In dit wetsvoorstel wordt nog geen rekening gehouden met aanhangige wetsvoorstellen. Een groot aantal wetsvoorstellen (zoals het voorstel tot herziening van het fiscale procesrecht en dat inzake de uitbreiding van het aantal voor bezwaar vatbare beschikkingen) zal gevolgen hebben voor de aanpassingen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen. Bij het opstellen van de teksten is wél rekening gehouden met de Douanewet en de Invoeringswet Douanewet, die per 1 juni 1996 in werking zijn getreden.

In de douanesfeer wordt er in dit wetsvoorstel voor gekozen de nieuwe systematiek toe te passen, doch de reikwijdte van de bestuurlijke boeten en strafbepalingen niet te wijzigen. De reden daarvoor is gelegen enerzijds in het karakter van het douaneproces en de positie welke de aangifte daarbinnen inneemt en anderzijds in de te verwachten Europese

ontwikkelingen. In dit verband zij gewezen op hetgeen ter zake is opgemerkt in de memorie van toelichting bij de Douanewet (Kamerstukken II 1993/94, 23 716, nr. 3, blz. 12). De ontwikkelingen binnen de Europese Unie op het terrein van communautaire bestuurlijke boeten lijken thans in een stroomversnelling te geraken. Zo is onlangs een (kader)verordening tot stand gekomen betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, waarin de algemene regels voor zulke boeten zijn opgenomen (zie verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van de Europese Unie van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PbEG L 312). De verwachting bestaat dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen nog in 1996 voor de douanesector concrete voorstellen bij de Raad zal indienen.

Het «una via»-vereiste, strekkende tot voorkoming van samenloop tussen het opleggen van een bestuurlijke boete en strafrechtelijke vervolging, is voor de douanesfeer algemener geformuleerd dan voor de overige rijksbelastingen; vergelijk bij voorbeeld het nieuwe artikel 51a van de Douanewet met het nieuwe artikel 69a van de AWR. Een ruimere redactie is wenselijk omdat – anders dan bij de overige belastingen – samenloop tussen verzuimboeten en strafsancties in het douanerecht mogelijk is. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat ingevolge de AWR en de Douanewet ook bij lagere regelgeving overtredingen respectievelijk verzuimboeten in het leven kunnen worden geroepen. Dubbele sanctie-oplegging in de douanesfeer wordt derhalve, anders dan het geval is met betrekking tot bepaalde inbreuken ingevolge de AWR, niet reeds automatisch door de gehanteerde wettelijke omschrijvingen uitgesloten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (Douanewet)

De bestuurlijke douaneboeten zijn aangepast aan de nieuwe systematiek. Dit betekent – onder meer – dat zij niet langer rechtstreeks uit de douanewetgeving worden belopen doch voortaan worden opgelegd door de boete-inspecteur, en dat deze functionaris bij het voornemen tot het opleggen van een boete rekening moet houden met een verjaringstermijn, alsmede met het «una via»-vereiste.

De hiervoor bedoelde verjaringstermijn sluit aan bij de minimumverjaringstermijn van drie jaar, voorzien in artikel 3, eerste lid, tweede volzin, van de eerder genoemde verordening.

De misdrijven van artikel 48, tweede lid, van de Douanewet zijn wat betreft delictomschrijvingen, strafmaten en hun verhouding tot het misdrijf van artikel 225, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, aangepast aan artikel 69 van de AWR; zie artikel 48, tweede, derde en vierde lid (nieuw).

Artikel II (Wet op de loonbelasting 1964)

De wijzigingen in de Wet op de loonbelasting 1964 betreffen de bepalingen betreffende de samenhang van de loonbelasting met de premieheffing volksverzekeringen.

Artikel III (Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

De boetebepalingen in het kader van het speur- en ontwikkelingswerk zijn aangepast aan de nieuwe systematiek van boete-oplegging.

Artikel IV (Wet op de inkomstenbelasting 1964)

De bepalingen betreffende de samenhang van de inkomstenbelasting met de premieheffing volksverzekeringen zijn aangepast in verband met de omstandigheid dat in de voorgestelde systematiek de boete niet meer wordt opgelegd als verhoging van de belasting.

Artikel V (Wet op de vennootschapsbelasting 1969)

Aangezien de boete niet meer als verhoging van belasting wordt aangemerkt kan de verwijzing hiernaar vervallen.

Artikel VI (Wet op de omzetbelasting 1968)

De boete-bepaling in artikel 40 van de Wet op de omzetbelasting 1968 is aangepast aan de systematiek van het nieuwe boete-systeem. De strafsancie in artikel 42 van de Wet op de omzetbelasting 1968 ter zake van de listingverplichting kan vervallen omdat bij het niet nakomen van die verplichting al een verzuimboete kan worden opgelegd.

Artikel VII (Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

De boete-bepalingen in de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (MRB), neergelegd in de artikelen 37, 54, 61, 70 en 77 kunnen gedeeltelijk vervallen aangezien hetzelfde resultaat reeds kan worden bereikt door toepassing van artikel 67c AWR.

Bij de boeten die zijn genoemd in de MRB gaat het om verzuimboeten van ten hoogste 100 percent van de naheffingsaanslag (in een aantal gevallen is het wettelijk maximum lager of zelfs nihil). Zelfs bij een boete van 100 percent van de naheffingsaanslag zal de boete nooit meer dan f 10 000 – het maximum dat geldt in artikel 67c AWR – bedragen. Artikel 67c AWR is daarom adequaat voor het opleggen van boeten in de MRB. In de MRB dient echter een uitbreiding plaats te vinden voor de toepassing van artikel 67c AWR, namelijk ten aanzien van de bijzondere naheffingsbepalingen in de MRB zelf. Immers, niet alle gevallen waarin naheffing kan plaatsvinden, worden bestreken door artikel 67c AWR, bij voorbeeld indien ten onrechte een vrijstelling of bijzonder tarief is verleend.

Door opneming van de thans in de wet opgenomen voorschriften ter zake van de boeten met betrekking tot de MRB in het te redigeren Voorschrift bestuurlijke boeten wordt bereikt dat de huidige praktijk onder het nieuwe regime kan worden voortgezet.

De wijziging van artikel 82 is technisch van aard: er wordt niet meer gesproken van verhogingen.

Artikel VIII (Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992)

De boete-bepaling is aangepast aan de systematiek van het nieuwe boete-systeem.

Artikel IX (Wet op de accijns)

De wijzigingen in de Wet op de accijns vloeien voort uit de wijzigingen in de AWR. Uitgangspunt in het nieuwe sanctie-systeem is, dat een feit ter zake waarvan een verzuimboete kan worden opgelegd, niet tevens strafbaar hoort te zijn als overtreding. Bij de onderhavige strafbepalingen gaat het om feiten ter zake waarvan ook naheffing plaats zal kunnen vinden, in welk geval tevens de verzuimboete van artikel 67c AWR kan worden opgelegd. Vandaar dat thans wordt voorgesteld slechts de opzet-variant van deze strafsancies te handhaven. Voorts zijn deze

strafbepalingen voor wat betreft de hoogte aangepast aan de strafbepalingen in de AWR.

Artikel X (Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten)

De wijzigingen in de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten komen overeen met die in de Wet op de accijns.

Artikel XI (Successiewet 1956)

Aan artikel 52, tweede lid, van de Successiewet 1956 ligt de overweging ten grondslag dat bij het schenkingsrecht het ten onrechte niet vragen om uitreiking van een aangiftebiljet het karakter draagt van een poging tot ontduiking. Hierop is een sanctie gesteld doordat de inspecteur in deze gevallen een navorderingsaanslag (met verhoging) op kan leggen, ook zonder dat deze is voorafgegaan door een primaire aanslag. Nu de mogelijkheid is geschapen om ook reeds bij de primaire aanslag een boete op te leggen is er geen reden meer om deze, van de systematiek van de AWR afwijkende, bepaling te handhaven.

Artikel XII (Gemeentewet)

De wijzigingen in de Gemeentewet betreffen voornamelijk technische wijzigingen.

Voorts wordt bepaald dat als boete-inspecteur optreedt de daartoe aangewezen ambtenaar van de gemeentelijke belastingen. Overleg met de VNG heeft uitgewezen dat ook in de sfeer van de gemeentelijke belastingen de met het nieuwe boete-systeem beoogde functiescheiding tussen inspecteur en boete-inspecteur in de uitvoeringspraktijk kan worden gerealiseerd. Het ontmoet derhalve geen bezwaar de boete-inspecteur ook bij de gemeentelijke belastingen te introduceren. Boete-inspecteurs zijn de daartoe door het college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren van de gemeentelijke belastingdienst.

Artikel XIII (Waterschapswet)

De wijzigingen in de Waterschapswet zijn vergelijkbaar met die in de Gemeentewet.

Artikel XIV (Meststoffenwet)

Het betreft hier een technische aanpassing.

Artikel XV (Luchtvaartwet)

De wijzigingen van de Luchtvaartwet houden verband met het ook in deze wet introduceren van de boete-inspecteur.

Artikel XVI (Natuurschoonwet 1928)

Het betreft hier een technische aanpassing.

Artikel XVII (Wet belasting zware motorrijtuigen)

De boetebepaling is aangepast aan de nieuwe boete-systematiek.

Artikel XVIII (Inwerkingtreding)

Zoals aangekondigd is de beoogde inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van bestuurlijke boeten en het fiscale strafrecht 1 januari 1997. De onderhavige regeling inzake inwerkingtreding sluit aan bij die in het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990 in verband met de herziening van het stelsel van bestuurlijke boeten en van het fiscale strafrecht (23 470), waarvoor inwerkingtreding bij koninklijk besluit is geregeld.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend