

Rechtsbescherming in het douanerecht

[N.a.v. Hoge Raad 14 juli 2017, ECLI:NL:HR:2017:1343](#)

Dagelijks wordt via onze buitengrenzen een groot aantal goederen ingevoerd. Nadat de goederen bij de douane zijn aangebracht, kunnen zij worden aangegeven voor het vrije verkeer (door middel van zogenoemde “invoeraangiften”), maar ook onder douanetoezicht blijven om te worden vervoerd, opgeslagen of verwerkt, om pas daarna (eventueel) te worden aangegeven voor het vrije verkeer. In de meeste gevallen levert de toepassing van de douanewetgeving geen problemen op. Maar als een belanghebbende het niet eens is met een beslissing van de douane (bijvoorbeeld over het toe te passen douanetarief), dan zijn er diverse mogelijkheden om de beslissing aan te vechten.

In de situatie waarin de beslissing van de douane heeft geleid tot een heffing (in het douanerecht: een opgelegde “uitnodiging tot betaling”), kan een verzoek om terugbetaling dan wel kwijtschelding worden ingediend bij de douaneautoriteiten. Deze verzoeken vinden hun grondslag in de Europese douanewetgeving, namelijk het Douanewetboek van de Unie (“DWU”).(1) Het onderscheid tussen “terugbetaling” of “kwijtschelding” hangt samen met de vraag of de medegedeelde douaneschuld al wel of niet feitelijk is voldaan. Is de schuld al geheel of gedeeltelijk betaald, dan kan om terugbetaling worden verzocht. Wanneer de schuld nog niet is betaald, kan om gehele of gedeeltelijke kwijtschelding worden gevraagd. In de douanewetgeving is nader bepaald aan welke voorwaarden een verzoek om terugbetaling / kwijtschelding moet voldoen. Overigens staat tegen de eventuele afwijzing van een dergelijk verzoek de mogelijkheid van bezwaar (en in latere instantie) beroep open volgens de normale regels van het Nederlandse bestuursrecht.

Daarnaast kan tegen de uitnodiging tot betaling een bezwaarschrift bij de douaneautoriteiten worden ingediend, waarna (voor zover de douane nog niet is overtuigd) de mogelijkheid van beroep bij de rechter openstaat.(2) Deze procedures zijn vergelijkbaar met de bezwaar- en beroepsprocedure zoals wij deze voor de nationale belastingen kennen.

In Nederland is het vaste praktijk dat de bezwaarprocedure enerzijds en de terugbetalings- en kwijtscheldingsprocedure anderzijds onafhankelijk van elkaar kunnen worden gestart. Hoewel beide procedures sterke overeenkomsten vertonen, zijn er toch (belangrijke) verschillen.

Zo dient een bezwaarschrift – volgens onze nationale regels – binnen zes weken na de uitnodiging tot betaling te worden ingediend, terwijl de termijn voor een verzoek om terugbetaling c.q. kwijtschelding aanzienlijker langer is.(3) Daar kunnen belanghebbenden uiteraard hun voordeel meedoen, voor zover zij na het verstrijken van de bezwaartermijn alsnog de uitnodiging tot betaling wensen te betwisten.

Een ander belangrijk verschil komt voort uit een uitspraak van het Hof van Justitie EU van 20 oktober 2005, (4) waarin de reikwijdte van het tot 1 mei 2016 van toepassing zijnde verzoek om terugbetaling ex artikel 236 Communautair Douanewetboek (“CDW”) werd uitgelegd. Het HvJ EU legde de werking van de verzoekprocedure in zoverre “beperkt” uit dat deze alleen naar voren kan worden gebracht indien (materieel) geen douaneschuld is ontstaan, dan wel een onjuist tarief van de goederen is toegepast en/of een onjuiste douanewaarde is gehanteerd. Het gaat dan dus steeds om de “materiële verschuldigdheid” van de douanerechten.

Voor argumenten die verband houden met de “formele verschuldigdheid” (zoals bijvoorbeeld de vraag of een uitnodiging tot betaling door een onbevoegde instantie is opgelegd), is geen ruimte in een dergelijke verzoekprocedure.

Dat geldt dus bijvoorbeeld ook voor het in douaneprocedures veel door belanghebbenden ingebrachte argument dat de inspecteur het verdedigingsbeginsel heeft geschonden. Overigens is artikel 236 CDW met de inwerkingtreding van het DWU komen te vervallen. Het is dan ook de vraag of de bovengenoemde lijn van het HvJ EU zonder meer kan worden doorgetrokken naar de nieuwe douanewetgeving. Weliswaar is in het DWU een soortgelijke bepaling opgenomen, maar de tekst van deze bepaling is anders geredigeerd.

Wat daar ook van zij, de heersende leer is dat in een bezwaarschrift tegen een uitnodiging tot betaling meer argumenten kunnen worden ingebracht dan in de verzoekprocedure.

Mocht de bezwaartermijn zijn verstreken, dan biedt de op Europese wetgeving gebaseerde verzoekprocedure in de meeste gevallen een goed alternatief om de uitnodiging tot betaling alsnog te betwisten. Het (tot 1 mei 2016 geldende) CDW kende vier gevallen waarin (“gronden waarop”) terugbetaling of kwijtschelding kon worden verleend. De twee belangrijkste gronden waren vastgelegd in de artikelen 236 en 239 CDW. Een verzoek om terugbetaling c.q. kwijtschelding ex artikel 236 CDW kon door een belanghebbende worden gedaan indien het standpunt werd ingenomen dat het bedrag aan douanerechten niet wettelijk verschuldigd was. Dit doet zich bijvoorbeeld voor indien bij de douaneaangifte een onjuiste tariefindeling is toegepast of een onjuiste douanewaarde is gehanteerd als gevolg waarvan ten onrechte of tot een te hoog bedrag douanerechten zijn betaald. Artikel 239 CDW was daarentegen van toepassing in situaties waarin de heffing wettelijk gezien wel juist was, maar waarin deze tot een onredelijke uitkomst of onbillijkheden zou leiden. Verder was een opvallend verschil dat een verzoek op grond van artikel 236 CDW tot drie jaar na de uitnodiging tot betaling kon worden ingediend, terwijl het verzoek op basis van artikel 239 CDW “slechts” een termijn van één jaar kende.

In het kader van het onderscheid tussen de verschillende gevallen waarin tot terugbetaling of kwijtschelding van douanerechten kan worden overgegaan, heeft de Hoge Raad onlangs – op 14 juli 2017 – een belangrijk arrest gewezen. ⁽⁵⁾

In die zaak had de belanghebbende zich neergelegd bij de tariefindeling, maar deed zij een verzoek om terugbetaling van douanerechten op grond van artikel 239 CDW. Het Gerechtshof Amsterdam ⁽⁶⁾ besliste vervolgens dat de door belanghebbende aangevoerde omstandigheden niet konden worden gerangschikt onder één van de (bijzondere) omstandigheden als bedoeld in artikel 239 CDW en oordeelde dat het verzoek derhalve terecht was afgewezen. De door belanghebbende aangevoerde omstandigheden zouden enkel aan de orde kunnen komen in een verzoekprocedure ex artikel 236 CDW of een verzoekprocedure ex artikel 237 CDW (terugbetaling bij ongeldig making van een aangifte) – maar deze verzoeken had belanghebbende niet ingediend.

De Hoge Raad kiest vervolgens een andere benadering en komt tot de conclusie dat uit de bepalingen van het CDW niet kan worden afgeleid dat een belanghebbende voor elk van de teruggaafbepalingen een afzonderlijk verzoek om terugbetaling of kwijtschelding moet doen waarop door de inspecteur (afzonderlijk) wordt beslist.

Indien derhalve in een verzoek om terugbetaling één van de teruggaafbepalingen van het CDW wordt genoemd (in de onderhavige zaak: artikel 239 CDW), terwijl de aangevoerde omstandigheden niet overeenkomen met het in deze bepaling bedoelde geval, maar wél met een geval genoemd in één van de andere bepalingen (in de onderhavige zaak: artikel 236 CDW en 237 CDW), dan zullen de douaneautoriteiten en de rechter moeten onderzoeken of de in het verzoek aangevoerde omstandigheden in aanmerking komen voor toepassing van een andere teruggaafbepaling.

De douane zal een verzoek om terugbetaling derhalve ruim moeten opvatten. De visie van de Hoge Raad ondersteunen wij van harte en komt de rechtsbescherming van de belastingplichtige ten goede.

Hoewel het arrest van de Hoge Raad betrekking heeft op de oude teruggaafbepalingen uit het CDW, zijn wij van mening dat deze lijn – gelet op de grote overeenkomsten tussen de oude en nieuwe teruggaafbepalingen – ook van toepassing is op de thans van toepassing zijnde teruggaafbepalingen uit het Douanewetboek van de Unie.

Al met al is de regelgeving op het gebied van het douanerecht complex en zal per geval moeten worden beoordeeld op welke wijze de rechtsbescherming van een belanghebbende het best is gewaarborgd. Procederen op dit gebied is een vak apart. Hertoghs advocaten heeft ruime ervaring met het voeren van procedures op het terrein van de indirecte belastingen (waaronder het douanerecht).

(1) Vo. (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het Douanewetboek van de Unie.

(2) douanezaken worden door de Rechtbank Noord-Holland behandeld; hoger beroep door de douanekamer van het Gerechtshof Amsterdam. Ook kan een cassatieprocedure bij de Hoge Raad worden gevoerd.

(3) De belangrijkste teruggaafmogelijkheden zijn geregeld in artikel 116, lid 1 onder a, DWU en artikel 116, lid 1 onder d, DWU en kennen een termijn van drie jaar na de UTB.

(4) Arrest van het HvJ EU van 20 oktober 2005, Transport Maatschappij Traffic B.V., C-247/04, ECLI:EU:C:2005:628.

(5) Hoge Raad 14 juli 2017, nr. 15/03521, ECLI:NL:HR:2017:1343

(6) Gerechtshof Amsterdam 9 juli 2015, nr. 14/00058, ECLI:NL:GHAMS:2015:4080