

## EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Zitting 1968-1969

Nr. 68

BRIEF VAN DE  
STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Onderwerp:

Behandeling wetsontwerp  
tot verhoging van de accijns  
op sigaretten en kerftabak.

's-Gravenhage, 21 januari 1969.

Bij de openbare behandeling van het wetsontwerp tot verhoging van de accijns op sigaretten en kerftabak (9821) op 17 december 1968 heeft de heer Burger een betoog gehouden, waarover ik, nadat ik enkele opmerkingen had gemaakt, heb toegezegd de *Handelingen* nog eens rustig door te lezen (*Handelingen* blz. 180). Het belang van de door de heer Burger behandelde kwesties geeft mij aanleiding op zijn opmerkingen in deze brief nader in te gaan. Ik wil daarbij van de gelegenheid gebruik maken mijn toezegging gestand te doen (*Handelingen* blz. 180) mededelingen te geven omtrent het aantal ambtenaren, dat bij de Benelux is betrokken.

I. Is het wetsontwerp tot verhoging van de accijns op sigaretten en kerftabak (9821) in strijd met het Benelux Economische Unieverdrag?

Bij evenbedoelde gelegenheid sprak de heer Burger over de aanvaardbaarheid van het wetsontwerp in verband met het Benelux Economisch Unieverdrag. Het door hem gehouden betoog meen ik als volgt te kunnen samenvatten. Het Unieverdrag heeft ten doel een vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten. Het goederenverkeer binnen de Benelux is volgens artikel 3 vrijgesteld van iedere heffing van invoerrecht, accijns, belasting, enz. van welke aard ook. Volgens artikel 31 van de Overgangsovereenkomst kan ieder land de accijns autonoom heffen. Wel streven de Beneluxpartners volgens het tweede lid van dat artikel naar geleidelijke unificatie van de accijnzen. Deze afwijking van het Unieverdrag is naar haar aard tijdelijk, omdat de Overgangsovereenkomst zelf naar haar aard tijdelijk is. Bovendien zijn de afwijkingen van het Unieverdrag aan een termijn gebonden. De Overgangsovereenkomst kent daarvoor namelijk termijnen van ten hoogste 5 jaar en 2 jaar verlenging. Een periode binnen welke de verdragssluitende partijen bepaalde afwijkingen zouden opheffen. De 7 jaar gedurende welke kan worden afgeweken zijn op 1 november 1967 verstreken. Het betoog van de heer Burger mondde uit in de conclusie, dat het wetsontwerp tot verhoging van de accijns op sigaretten en kerftabak juridisch aanvechtbaar is en dat de fractie van de Partij van de Arbeid haar stem daaraan niet kan geven (*Handelingen* blz. 168). De heer De Niet formuleerde de bezwaren tegen het wetsontwerp aldus, dat aan het indienen ervan voorrang is gegeven boven medewerking aan het nakomen van verdragsverplichtingen (*Handelingen* blz. 181).

In mijn antwoord heb ik het betoog van de heer Burger bestreden. Daarbij heb ik gesteld, dat artikel 31 van de Overgangsovereenkomst geen termijn kent en dat het daarom nog steeds geldt. Omdat ik niet de gelegenheid had mij daarop tevoren te prepareren, heb ik toen niet de parlementaire stukken over de totstandkoming van het Unieverdrag kunnen raadplegen en heb ik mijn betoog improviserend gehouden.

De heer Burger vond dat ik hem aldus niet voldoende recht deed wedervaren. Hij kon zich voorstellen „dat het in zijn portée stante pede weerleggen van een betoog met allerlei juridische argumenten grote moeilijkheden meebrengt”. Ik heb bevestigd, dat een zuiver juridische discussie als de onderwerpelijke zich er niet toe leent, onverhoeds te worden gevoerd.

Ik hecht er thans aan op deze aangelegenheid gedocumenteerd in te gaan. Dat geeft mij immers de gelegenheid mijn

Aan

de Heer Voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal

standpunt nader te adstrueren en ook om deze fase in de ontwikkeling van de Benelux in een zo duidelijk mogelijk licht te stellen.

Wat de relatie tussen het op 17 december 1968 in behandeling zijnde wetsontwerp met het Unieverdrag betreft gaat het in de eerste plaats om de vraag of het inmiddels tot wet verheven ontwerp in strijd is met het verdrag. De heer Burger achtte die strijd aanwezig, omdat de overgangstermijn is verstreken. Ik heb daartegenover gesteld, dat artikel 31 van de Overgangsovereenkomst geen overgangstermijn geeft en dat het artikel daarom nog steeds geldt.

Voor de juistheid van mijn standpunt kan ik mij beroepen op de parlementaire behandeling van het ontwerp van wet tot goedkeuring van het Unieverdrag. In de aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden memorie van antwoord (5172, nr. 6) komt op blz. 2, rechterkolom, en blz. 3, linkerkolom, een beschouwing voor over de verhouding tot het Unieverdrag en de Overgangsovereenkomst. Daarin wordt erop gewezen, dat in de overgangsbepalingen drie soorten termijnen kunnen worden onderscheiden. Over die drie soorten van termijnen vermeldt de memorie het volgende:

„In de eerste plaats termijnen (b.v. 3 of 5 jaar), na verloop waarvan de bepalingen van het Unieverdrag automatisch de plaats innemen van de bepalingen van de Overgangsovereenkomst. Als voorbeeld hiervan zijn te noemen de artikelen 2, 3, 4 en 7 van de Overgangsovereenkomst.

Een tweede soort vormen de termijnen, waarbinnen de Hoge Verdragsluitende Partijen het eens moeten worden over een met name genoemd vraagstuk. Hiervan kan als voorbeeld worden aangehaald artikel 6 van de Overgangsovereenkomst. Indien na verloop van deze termijn geen overeenstemming is verkregen, blijft de Overgangsovereenkomst van kracht. De verplichting tot overeenstemming te geraken blijft echter bestaan.

Tot een derde categorie behoren de termijnen, die in de artikelen 30, 31 en 32 van de Overgangsovereenkomst worden genoemd. Deze bevatten geen bepaalde tijdslijmit, doch stellen de afloop van de overgangsbepalingen afhankelijk van de verwezenlijking van een bepaalde toestand.

Daar het tot stand komen van deze toestand hetzij niet in handen van de regeringen ligt, hetzij zeer ingrijpende voorzieningen vereist, is van het stellen van een vaste termijn afgezien.”

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal (5172, nr. 113a) is over de verhouding tussen het Unieverdrag en de Overgangsovereenkomst op blz. 4, linkerkolom en rechterkolom, o.m. opgemerkt:

„De Overgangsovereenkomst, gezien de verscheidene daarin gestelde termijnen, biedt haars inziens waarborgen, dat de tijd, gedurende welke sommige bepalingen van het Unieverdrag nog niet ten volle hun kracht zullen hebben, beperkt zal zijn. Het is de drie regeringen ernst met hun streven naar een zo snel mogelijke vervolmaking van de unie.

Waar in de Overgangsovereenkomst is afgezien van het stellen van tijdslijmieten, betreft het bepalingen, die verband houden met het verwezenlijken van een bepaalde toestand die de drie regeringen zelf niet in de hand hebben dan wel voorzieningen vereisen van zeer ingrijpende aard.

In het licht van hetgeen is opgemerkt, menen de ondergetekenden, dat de opstelling van een tijdstabel, zoals sommige leden die wensen, op dit ogenblik slechts zou kunnen bevatten de vaste termijnen, welke reeds in de Overgangsovereenkomst staan vermeld, terwijl voor de onbepaalde termijnen thans nog slechts zodanige summier aanduidingen zouden kunnen worden gegeven, dat de waarde ervan illusoir moet worden geacht, zowel omdat op dit punt nog geen vaste afspraken met de Beneluxpartners bestaan als vanwege het feit, dat het noemen bij benadering van een termijn ongerechtvaardigde verwachtingen kan wekken.

Deze overwegingen nopen de ondergetekenden althans op dit moment ervan af te zien een tijdstabel samen te stellen.”

Uit de geciteerde passages blijkt naar mijn mening duidelijk dat, anders dan de heer Burger heeft betoogd, reeds dadelijk is

voorzien dat zelfs een termijn voor 5 en 2 jaar voor de accijnzen niet bindend kon worden voorgeschreven, omdat de unificatie ervan daarvoor te ingewikkeld is.

Dat voor de accijnzen geen vaste termijn voor de afwijking geldt, wordt ook bevestigd door de geschiedenis na 1960. Sinds dat jaar zijn namelijk in elk van de drie landen bij herhaling wijzigingen in de accijnswetgevingen aangebracht. Geen van de drie regeringen heeft bij die gelegenheid ooit voet gegeven aan de opvatting dat voor de accijnzen in ieder geval verdragmatig gelijkheid zou moeten bestaan.

Wat de door de heer Burger ter sprake gebrachte Esra-procedure betreft, merk ik op, dat die procedure niet ziet op accijnzen noch op andere belastingen. De Esra-procedure richt zich op afwijkingen van het Unieverdrag, die de partnerlanden binnen een periode van 5 en 2 jaar zouden wegnemen.

In de door de heer Burger geciteerde passages heeft Minister De Block zijn spijt uitgesproken voor de termijnoverschrijding. Voor de accijnzen zijn geen „verontschuldigen” nodig, omdat geen vaste termijnen gelden voor de afwijkingen.

Het bestaan van verschillen in de accijnzen heeft tot gevolg dat grenscontrole moet worden uitgeoefend en dat grensformaliteiten moeten worden gehandhaafd. Die formaliteiten zijn geen doel in zich zelf. Zij moeten echter behouden blijven zolang de hoogte van de belastingen aan weerskanten van de grens verschillend is. Het is met die formaliteiten en met de grenscontrole dus net zo als met een sluis, die dient ter regulering van twee verschillende waterstanden. Pas als de waterstanden gelijk zijn, kan de sluis ontbreken. Intussen wordt in de praktijk van de grenscontrole onderscheid gemaakt tussen de controle van particulieren en de controle van handelsgoederen. De controle van het particuliere verkeer is tot een minimum teruggebracht en wordt naar mijn oordeel niet als hinderlijk ervaren.

Ik moge er ten slotte nog op wijzen, dat in de door de heer Burger verdedigde zienswijze volgens welke sinds 1 november 1967 voor de accijnzen alleen het Unieverdrag zelf geldt en niet langer de overgangsregeling, niet alleen de juridische aanvechtbaarheid in geding is van de Wet tot verhoging van de accijns op sigaretten en kerftabak. Indien die zienswijze juist zou zijn, zou namelijk de gelding van de gehele nog niet geünificeerde accijnswetgeving in twijfel moeten worden getrokken, evenals die van de omzetbelastingwetgeving.

Samenvattend moge ik echter nogmaals naar voren brengen, dat er in de geschiedenis voldoende aanknopingspunten zijn voor de juistheid van de stelling dat het Unieverdrag zich door het bestaan van de artikelen 31 en 32 van de Overgangsovereenkomst juridisch duidelijk niet verzet tegen de bestaande situatie, waarbij er nog steeds verschillen in de hoogte van de accijns- en omzetbelastingtarieven zijn.

Dat er in juridische zin geen strijd is doet er overigens geen afbreuk aan, dat ook naar mijn oordeel moet worden gestreefd de grensformaliteiten op te heffen. Over dat laatste bestonden trouwens tussen de heer Burger en mij geen verschillen. De door de heer Burger ingediende motie komt overeen met het streven van de Regering. Naar Minister Witteveen verklaarde, bestond er dan ook van de kant van de Regering tegen de motie geen enkel bezwaar. Ik heb daaraan toegevoegd die motie te beschouwen als een steun bij onze besprekingen in Beneluxverband.

## II. Het aantal bij Benelux betrokken ambtenaren

Tijdens de hiervoor genoemde discussies is door de heer Burger gesproken over het feit, dat jaar in, jaar uit, 3300 ambtenaren geen oplossing gevonden hebben voor de moeilijkheden, die zich bij de realisering van de doelstellingen van het Unieverdrag voordoen. Ik heb toen aangevoerd, dat uit het feit, dat sinds 1946 3300 ambtenaren bij de Benelux betrokken zijn geweest, niet de conclusie mag worden getrokken, dat 3300 ambtenaren met de Benelux bezig zijn.

De stelling, dat 3300 ambtenaren zich met de Benelux zouden bezighouden, heb ik nog eens opgenomen met de Minister van Economische Zaken. Deze deelt mij mede, dat, blijkens de adressenlijst van het Benelux Secretariaat-Generaal,

sinds 1948 in totaal 1650 verschillende personen – Belgen, Nederlanders en Luxemburgers – werden uitgenodigd voor enigerlei vorm van Beneluxoverleg. Mogelijk is dit aantal van 1650 ergens genoemd en is vervolgens aangenomen, dat het hier alleen om Nederlanders of Belgen ging, waarna dit aantal toen ten behoeve van een totaalberekening is verdubbeld.

Van deze 1650 personen nam slechts een deel met enige regelmaat aan het Beneluxoverleg deel. In de eerste plaats geldt dit natuurlijk voor het personeel van het Secretariaat-Generaal en de weinigen in de drie nationale administraties, die uitsluitend met de samenwerking in Benelux zijn belast.

Daarnaast nam een aantal ambtenaren deel aan het overleg in de Raad van de Economische Unie, de 14 Beneluxcommissies en een klein aantal subcommissies en werkgroepen, die voorbereidend werk ten behoeve van deze commissies verrichten. De vergaderfrequentie maar ook de bezetting van deze overlegorganen varieert. In die gevallen, dat onderwerpen worden behandeld die meerdere departementen aangaan, kunnen de delegaties ieder 10 personen omvatten.

*De Staatssecretaris van Financiën,*

F. H. M. GRAPPERHAUS.