

Zitting 1981–1982

17 044

Wijziging van de Algemene Wet inzake de douane en de accijnzen en enkele andere wetten

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 31 maart 1982

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de opmerkingen en suggesties waartoe het onderhavige wetsontwerp de commissie aanleiding heeft gegeven alsmede van de commentaren welke de commissie inzake het wetsontwerp heeft ontvangen. Gaarne voldoen wij aan het verzoek van de commissie om omstandig in te gaan op het commentaar van de heer mr. A. L. C. Simons, hierna genoemd «het commentaar». De punten van meer algemene aard worden hieronder besproken onder «Algemene beschouwingen», terwijl aan de overige punten aandacht wordt besteed bij de behandeling van de opmerkingen en vragen met betrekking tot de afzonderlijke onderwerpen.

Tegelijk met deze memorie van antwoord wordt een nota van wijziging aangeboden. De gedane suggesties en de geuite bezwaren hebben ertoe geleid dat wij het oorspronkelijk ontwerp op een aantal punten hebben bijgesteld. Dit betreft met name de onderwerpen administratieve boeten, betalingstermijn, plaatsing onder accijnsverband en gemeenschappelijk document. Daar bij deze onderwerpen diverse artikelen betrokken zijn heeft de bijstelling geleid tot een vrij groot aantal wijzigingen, welke hierna worden toegelicht in de desbetreffende onderdelen van deze memorie en in de nota van wijziging. Enkele andere wijzigingen zijn nodig als gevolg van het feit dat de voorziene inwerkingtreding van een gedeelte van de wet vóór 1 april 1982 niet haalbaar is gebleken.

ALGEMENE BESCHOUWINGEN

Structuur van de wetgeving

In de in ons land geldende douanewetgeving is de heffing van invoerrecht, accijns en omzetbelasting bij invoer niet verbonden aan de enkele omstandigheid dat bepaalde goederen de grens overschrijden, doch aan het feit van invoer in technische zin, dat wil zeggen invoer tot verbruik binnenslands. Het is duidelijk dat daarom formaliteiten en bepalingen van toezicht moeten gelden ten aanzien van alle goederen die uit het buitenland de grens overschrijden, ten einde te kunnen vaststellen of die goederen al dan niet worden ingevoerd in technische zin en ten einde, indien zulks het geval is, de ter zake verschuldigde belasting te kunnen vorderen. Vastgesteld

moet kunnen worden dat goederen die voor een andere bestemming dan invoer worden aangegeven ook daadwerkelijk die bestemming bereiken. In de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (AWDA) is dan ook niet alleen voorzien in bepalingen welke betrekking hebben op de heffing van invoerrechten en accijnzen van goederen die bestemd zijn voor het vrije verkeer en aldus zijn aangegeven, doch tevens in een uitgebreid stelsel van formaliteiten en toezicht – met de daarbij behorende bepalingen van materiële aard – ten aanzien van goederen die zijn aangegeven voor een andere bestemming dan invoer. In dit stelsel van formaliteiten en toezicht is aansluiting gezocht bij de veelsoortige technieken van vervoer en opslag welke door het bedrijfsleven worden gebezigd, terwijl voorts de structuur van de wetgeving zodanig is opgezet dat aanpassingen van het stelsel aan wijzigingen en ontwikkelingen van die technieken op korte termijn mogelijk zijn. Daarnaast bevat de wetgeving voorzieningen die enerzijds beogen een vlot verloop van het stelsel van formaliteiten en toezicht te bewerkstelligen en anderzijds ten doel hebben de belangen van de overheid veilig te stellen, alsmede bepalingen die de gevolgen van handelingen in strijd met de voorschriften regelen.

Het terrein waarom het hier gaat is dus uitgebreid en veelzijdig. De in de AWDA verwerkte stof is, zoals terecht is opgemerkt, verre van eenvoudig en is moeilijk te doorgronden door anderen dan degenen die daarvan een studie hebben gemaakt of wier werkkring hen geregeld met die wetgeving in aanraking brengt. In dit verband merken wij op dat de wetgeving betreffende invoerrechten en accijnzen zich richt tot een relatief gering aantal belastingplichtigen. Tussen deze groep van belastingplichtigen en de fiscus bestaat een jarenlange goede samenwerking en wij zijn dan ook niet voornemens deze samenwerking te verstoren door strak bindende regels te handhaven of te scheppen indien dit niet strikt noodzakelijk is met het oog op de veiligstelling van de overheidsbelangen welke bij de in-, uit- en doorvoer van goederen in het geding zijn. De complexe aard van de in de wetgeving verwerkte stof drukt uiteraard zijn stempel op de bestaande regeling en de onderwerpelijke voorstellen tot wijziging daarvan. In dit verband heeft de fractie van de V.V.D. gevraagd om overlegging bij deze memorie van een doorlopende tekst van de wet zoals deze zal luiden nadat de voorgestelde wijzigingen zijn aangebracht, onder markering van de wijzigingen. Wij hebben gaarne aan dit verzoek voldaan. In de wettekst die als bijlage is bijgevoegd zijn alle wijzigingen cursief gedrukt. Bij de cursivering is geen onderscheid gemaakt tussen teksten die geheel nieuw zijn en teksten die ook reeds in de bestaande wet voorkomen doch als gevolg van het ontwerp opnieuw worden vastgesteld. De nota van wijziging is eveneens in de bijlage verwerkt.

Een omstandigheid die de overzichtelijkheid van de geldende wetgeving, zoals terecht is aangeduid, nadelig beïnvloedt, is het naast elkaar bestaan van nationale voorschriften en voorschriften uitgevaardigd door de instellingen van de Europese Gemeenschappen. Hierbij gaat het niet zozeer om de richtlijn. Deze verplicht de nationale wetgever de daarin vervatte materie zelf te regelen overeenkomstig de in de richtlijn tot uitdrukking gebrachte gemeenschapsbelangen en met inachtneming van de aanwijzingen welke de richtlijn daartoe mocht bevatten. Een richtlijn leidt dus tot invoering van nationale wetgeving dan wel tot wijziging van bestaande nationale wetgeving. Zo bevat het onderhavige wetsontwerp bepalingen welke strekken tot aanpassing van de bestaande wetgeving aan de richtlijnen inzake de douaneschuld, de invoerprocedure en het uitstel van betaling. Anders ligt het evenwel bij de verordening. Het overnemen van de inhoud van een verordening in de nationale wetgeving zou zeer wel passen in een – op zich zelf gerechtvaardigd – streven aan de belastingplichtigen een homogeen en volledig samenstel van wettelijke bepalingen aan te bieden. Echter, het «omvormen» van regels van een verordening in nationale normatieve teksten strookt niet met het rechtskarakter van de verordening.

Als gevolg van het EEG-verdrag maakt de verordening reeds deel uit van het nationale rechtssysteem en is zij in de nationale rechtsorde verbindend en rechtstreeks toepasselijk. Toegegeven zij intussen dat verordeningen welke het tarief van invoerrechten betreffen nog steeds door middel van Koninklijke besluiten gegrond op de wet van 23 juni 1960 (Stb. 262) worden verwerkt in het Tariefbesluit 1960 (Stb. 30). Dit besluit is voor het invoerrecht de «heffingswet»; het invoerrecht wordt erbij ingesteld. Aangezien wij het juist vinden dat ook deze belasting wordt opgelegd door de wetgever in formele zin, zijn wij voornemens de totstandkoming te bevorderen van een wet ter vervanging van het bovengenoemde besluit. Bij die gelegenheid zal dan tevens met de hiervoor weergegeven verhouding tussen nationale wet en verordening rekening worden gehouden.

De tweesporigheid welke voor het douanerecht voortvloeit uit het naast elkaar bestaan van nationale voorschriften en verordeningen, is een verschijnsel dat inherent is aan de geleidelijkheid waarmee de Europese Douane-unie wordt voltooid. In dit verband zij verwezen naar het door de Commissie van de Europese Gemeenschappen opgestelde Meerjarenprogramma voor de totstandbrenging van de Douane-unie (Pb. EG 1979, C 84). Aan de tweesporigheid zal eerst een einde komen nadat de douanewetgevingen van de lid-staten zullen zijn vervangen door één communautaire douanewetgeving in de vorm van een algemene basistekst met uitvoeringsverordeningen. Daartoe moet nog een lange weg worden afgelegd.

De totstandkoming op het gebied van de invoerrechten van zowel richtlijnen als verordeningen noopt steeds tot een beslissing met betrekking tot de accijnzen en de omzetbelasting bij invoer. Antwoord moet dan gegeven worden op de vraag of voor deze belastingen aansluiting moet worden gezocht bij de communautaire regeling betreffende de invoerrechten dan wel of de bestaande nationale regeling moet worden gehandhaafd. Wij geven er de voorkeur aan de eenheid van systeem te handhaven daar waar zulks mogelijk en wenselijk is. Naar ons oordeel verdient het aanbeveling dat het streven erop blijft gericht om bij de in-, uit- en doorvoer van goederen voor alle daarbij betrokken belastingen gelijke regelingen van toepassing te doen zijn.

Aansprakelijkheid bij niet-zuivering van documenten

Na grensoverschrijding worden binnenkomende goederen aan een zogenaamd eerste kantoor aangebracht en aldaar aangegeven voor overbrenging naar een losplaats, voor overbrenging naar een douane-entrepot of ten doorvoer (dan wel ten invoer als zulks bij het kantoor mogelijk is). Er lopen dus grote goederenstromen van de grens naar plaatsen in het binnenland, dan wel van de grens door ons land naar het buitenland. Binnen ons land worden derhalve frequent en in grote hoeveelheden goederen vervoerd die (nog) niet zijn ingevoerd in technische zin doch die, zo geen bijzondere voorzieningen zouden worden getroffen, in het vrije verkeer zouden kunnen worden gebracht zonder betaling van de belasting waaraan de goederen bij invoer zijn onderworpen. Ter verzekering van de heffing van deze belasting heeft de AWDA, zoals in het vorenstaande reeds is gezegd, een stelsel van toezicht in het leven geroepen. Afgezien is daarbij van een voortdurend feitelijk ambtelijk toezicht op de vervoersbewegingen. Gekozen is voor een stelsel dat berust op het doen van aangiften en het afgeven van documenten. In dit stelsel vindt het vervoer van de binnengekomen goederen plaats nadat voor het vervoer aangifte is gedaan en op die aangifte een document is afgegeven onder zekerheidstelling voor de eventueel verschuldigd wordende belasting. In de aangifte worden de goederen omschreven en wordt het kantoor van bestemming van de goederen (bij voorbeeld losplaats, kantoor van uitgang, laatste kantoor) vermeld. Voorts wordt op het document door de ambtenaar die het afgeeft de tijd aangetekend waarbinnen de goederen hun bestemming moeten hebben bereikt. Omdat de omschrijving van de goederen meestal summier

is, bestaat juist ten gevolge daarvan het gevaar dat de goederen worden verwisseld tegen niet of lager belaste goederen, welke daarna op een aangifte ten invoer worden aangegeven. Daartegen wordt gewaakt door de goederen gedurende het vervoer onder ambtelijke sluiting te houden of van herkenningstekens te voorzien. Op het kantoor van bestemming moet het document aan de ambtenaren worden aangeboden. Deze tekenen het document af ten blijke dat de goederen aldaar zijn aangekomen en dat de vereiste douaneformaliteiten op die plaats zijn vervuld. Daarna wordt het document, voorzien van de vereiste aftekeningen en verklaringen, teruggezonden aan de ambtenaar die het heeft afgegeven. In dit verband zij opgemerkt dat de regeling voor communautair douanevervoer, neergelegd in Verordening (EEG) nr. 222/77 (Pb. EG 1977, L 38), die het mogelijk maakt dat goederen binnen het douanegebied van de EEG worden vervoerd zonder dat telkens opnieuw douaneformaliteiten moeten worden vervuld bij de overgang van de ene lid-staat naar de andere, op hetzelfde systeem berust.

Op degene te wiens name een document is afgegeven (in het algemeen de aangever) rust de wettelijke verplichting er voor zorg te dragen dat het document wordt gezuiverd, ten blijke dat de goederen de in het document omschreven bestemming op regelmatige wijze hebben gevolgd. De zuivering behoeft overigens niet door de aangever zelf plaats te vinden; zijn verplichting bestaat erin de zuivering te bewerkstelligen. Het document kan – in de praktijk is dit een dagelijkse gang van zaken – dienen voor een overbrenging van goederen door middel van een aantal achtereenvolgende door verschillende personen te verrichten vervoersbewegingen.

Indien een document binnen veertien dagen na de tijd welke voor het gebruik ervan is bepaald door de ambtenaar die het heeft afgegeven niet is terugontvangen (of is terugontvangen niet voorzien van de vereiste aftekeningen en verklaringen), deelt de ambtenaar dit schriftelijk mede aan de aangever. Na verloop van een maand na die mededeling wordt het document als ongezuiverd aangemerkt, tenzij komt vast te staan dat de goederen niettemin op regelmatige wijze hun bestemming hebben gevolgd, in welk geval het document als gezuiverd wordt beschouwd. Uit de tijdsoverschrijding leidt de ambtenaar dus af dat een door hem afgegeven document niet is gezuiverd; het is aan de aangever om tegenbewijs te leveren. Komt het document binnen de voorgeschreven tijd terug, voorzien van de vereiste aftekeningen en verklaringen, dan wordt aangenomen dat de goederen hun bestemming hebben bereikt. De wet verleent de inspecteur echter de bevoegdheid het document alsnog als ongezuiverd aan te merken, indien achteraf blijkt dat de aftekeningen en verklaringen niet op regelmatige wijze zijn verkregen.

Niet-zuivering van een document heeft tot gevolg dat de aangever de belasting verschuldigd wordt waaraan de goederen bij invoer zijn onderworpen. De wet gaat ervan uit dat de goederen dan in het vrije verkeer zijn gebracht. Belastingheffing blijft echter achterwege wanneer blijkt dat de goederen, zij het op onregelmatige wijze, een bestemming hebben gevolgd die belastingheffing onredelijk of onjuist maakt, bij voorbeeld wanneer blijkt dat de goederen, hetzij in ons land, hetzij in een andere lid-staat van de EEG, alsnog ten invoer zijn aangegeven of onder een douaneregime zijn geplaatst of dat de goederen buiten het douanegebied van de EEG verblijven. In de wet wordt zulks thans – ter uitvoering van de Richtlijn douaneschuld – met zoveel woorden vastgelegd (artikel 130b).

De aangever is aldus tegenover de fiscus verantwoordelijk niet alleen voor de eigen gedragingen met betrekking tot de goederen doch ook voor het *doen en laten van derden, die bij het vervoer van de goederen zijn betrokken*. Dit is een wezenlijk element van het systeem. De aangever is degene die het laatst met de fiscus in aanraking komt. De fiscus heeft geen weet van de personen die zich met de goederen zullen gaan bezighouden. Zo de fiscus deze zou moeten kennen, dan zou dat alleen kunnen in een geperfekteerd systeem waarin de houders van de goederen die bij de expeditie

daarvan betrokken zijn zich bij hem identificeren, telkens onder overneming van de aansprakelijkheid en onder zekerheidstelling. Het behoeft geen betoog dat een zodanig systeem het goederenverkeer ernstig zou belemmeren. Naar ons oordeel staat het thans geldende stelsel van toezicht – waarvan de te zuiveren documenten de spil vormen – niet toe de verantwoordelijkheid van degene die zegt van dat stelsel gebruik te willen maken afhankelijk te stellen van de mate van zijn betrokkenheid bij de omstandigheden of gedragingen die tot de niet-zuivering hebben geleid. Hiermede onderschrijven wij het standpunt dat door de Regering met betrekking tot de volledige verantwoordelijkheid van de aangever is ingenomen tijdens het mondeling overleg tussen de vaste Commissie voor Financiën en de Regering op 27 april 1978 en 18 mei 1978 (Verslag van het schriftelijk en mondeling overleg, zitting 1977–1978, 15 139) en tijdens de behandeling van het wetsontwerp dat heeft geleid tot de Wet houdende wederzijdse bijstand inzake de invordering van enkele EEG-heffingen (1978–1979, 15 357).

Overeenkomstig de door de toenmalige Staatssecretaris van Financiën bij de behandeling van laatstgenoemd wetsontwerp gedane toezegging is thans voorgesteld in de wet een bepaling op te nemen waardoor degene die in feite de niet-zuivering van het document heeft veroorzaakt, hoofdelijk mede-aansprakelijk wordt gesteld voor de belastingschuld die voor de aangever uit de wet is ontstaan. In dit verband is in het commentaar de idee geopperd om degene door wiens toedoen een document niet is gezuiverd niet aan te wijzen als hoofdelijk mede-aansprakelijk persoon, doch – naast de aangever – als belastingschuldige, zulks met de achterliggende gedachte dat dan ten aanzien van de andere belastingschuldige – de aangever – een uitsluitingsgrond van toepassing zou kunnen of moeten zijn. Zoals uit het vorenstaande blijkt zijn wij echter van mening dat voor de belasting wegens niet-zuivering – in feite wegens het brengen in het vrije verkeer – aansprakelijk moet blijven degene die zich ten overstaan van de fiscus verantwoordelijk heeft gesteld voor de belastingheffing, onafhankelijk van het antwoord op de vraag of hem ter zake enig verwijt treft. Daarbij komt nog dat in de gesuggereerde constructie een malafide opdrachtgever – die zelf onder zekerheidstelling een aangifte ter verkrijging van een vervoersdocument zou kunnen doen – een goede gelegenheid zou worden geboden zich achter een bonafide aangever te verschuilen. Het stelsel van formaliteiten en toezicht zou dan te kort schieten in zijn belangrijkste taak: de veiligstelling van de belangen van de overheid.

De onbeperkte aansprakelijkheid van de aangever voor de belastingheffing bij niet-zuivering lijdt uitzondering wanneer de goederen tijdens de expeditie teloorgaan, waaronder moet worden verstaan absoluut tenietgaan. Zowel de nationale als de communautaire voorschriften voorzien erin dat de aangever in een zodanig geval van zijn betalingsverplichting wordt ontheven. Anders ligt dit bij voorbeeld bij diefstal van de goederen. Worden onder douaneverband vervoerde goederen gestolen, dan moet worden aangenomen dat zij in het vrije verkeer zijn gebracht. De aangever blijft dan aansprakelijk voor de ter zake verschuldigde belasting. Dit vloeit voort uit het thans geldende – eenvoudige en soepele – stelsel van formaliteiten en toezicht. Ook voor de binnenslands geheven accijns geldt dat voor op onregelmatige wijze in het vrije verkeer gebrachte accijnsgoederen de accijns moet worden betaald. Voor wat de binnenslands geheven omzetbelasting betreft kan toepassing van de bestaande wetgeving tot gevolg hebben dat als gevolg van diefstal een onbelast binnenslands gebruik plaatsvindt. In het commentaar is in dit verband gewezen op artikel 29 van de Wet op de omzetbelasting 1968 en op de betekenis die deze bepaling zou hebben voor een verdeling van risico's over staat en ondernemer. Artikel 29 voorziet in een regeling waarbij aanvankelijk afgedragen omzetbelasting geheel of ten dele wordt teruggegeven in gevallen waarin de vergoeding naderhand wijziging ondergaat dan wel niet wordt ontvangen.

Het gaat echter te ver uit dit laatste te concluderen dat de omzetbelasting-wetgever de bedoeling heeft gehad in alle gevallen het risico van ontvreemding van goederen (mede) door de staat te doen dragen. De regeling van artikel 29 ziet in feite ook niet op gevallen waarin goederen worden ontvreemd. Geschiedt zulks voordat levering heeft plaatsgevonden, dan doet zich geen belastbaar feit voor en is uit dien hoofde geen belasting verschuldigd. Aan de regeling van artikel 29 wordt dan in het geheel niet toegekomen. Heeft het belastbare feit van de levering wél plaatsgehad, dan leidt het enkele feit dat de goederen zijn ontvreemd evenmin tot een teruggaaf uit hoofde van artikel 29. Slechts indien – door welke oorzaak dan ook – de vergoeding niet wordt ontvangen is teruggaaf op grond van die bepaling mogelijk. De gedachte dat in gevallen van diefstal de staat het risico daarvan loopt, kan dan ook niet aan die bepaling worden ontleend. Die gedachte berust mogelijk op de omstandigheid dat in gevallen waarin goederen uit de voorraad van een tot aftrek van voorbelasting gerechtigde ondernemer worden ontvreemd, de reeds plaatsgehad hebbende aftrek niet wordt herzien. Uit deze omstandigheid kan echter evenmin een algemene regel worden afgeleid volgens welke de staat in alle gevallen van diefstal het risico van het niet ontvangen van belasting draagt. Worden goederen ontvreemd bij een ondernemer die niet tot aftrek van voorbelasting was gerechtigd, dan blijft de reeds plaatsgehad hebbende belastingheffing in stand. Er wordt dus geen teruggaaf van de op die goederen drukkende belasting verleend.

Met vorenstaande uiteenzetting van het in de AWDA neergelegde stelsel van formaliteiten en toezicht voor het vervoer van goederen waarvan nog belasting verschuldigd kan worden, hebben wij gepoogd aan te tonen dat de volledige aansprakelijkheid van de aangever voor die belasting een wezenlijk element daarvan uitmaakt. Dit beginsel ligt overigens ook ten grondslag aan de Verordening communautair douanevervoer en aan andere internationale douanevervoersregelingen. Deze verordening verplicht de lid-staten bij niet-zuivering van een douanedocument T1 of T2 tot vordering van de verschuldigde belasting over te gaan. Wij achten het echter niet uitgesloten dat zich extreme, niet in regels te vatten gevallen kunnen voordoen waarin het vorderen van de verschuldigde belasting een buitengewone, dat wil zeggen de grenzen van het systeem overschrijdende, hardheid zou zijn. Correctie van de volledige aansprakelijkheid zou dan mogelijk zijn voor toepassing van de nationale en communautaire voorschriften inzake afschrijving, kwijtschelding en teruggaaf van belasting. Voor wat betreft de accijnzen en de omzetbelasting voorziet de wetgeving in een bevoegdheid van de Minister van Financiën afschrijving of teruggaaf te verlenen «om redenen van billijkheid». Voor wat betreft de invoerrechten kan volgens artikel 13 van de Verordening (EEG) nr. 1430/79 (Pb. EG 1979, L 175) tot kwijtschelding of terugbetaling daarvan worden overgegaan «in situaties die het gevolg zijn van buitengewone omstandigheden die geen enkele nalatigheid of manipulatie van de zijde van de betrokkenen inhouden». Ingevolge Verordening (EEG) nr. 1575/80 (Pb. EG 1980, L 161) is de toepassing van deze clausule voorbehouden aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Daartoe worden verzoeken om kwijtschelding of terugbetaling die door de douanediens van een lid-staat voldoende gemotiveerd worden geacht voorgelegd aan de Commissie. Deze zendt een afschrift van het dossier aan elke lid-staat, pleegt overleg met een groep deskundigen van de lid-staten en geeft vervolgens een beschikking ter vaststelling van het al dan niet gerechtvaardigd zijn van de toekenning van de kwijtschelding of terugbetaling. Voor zover ons bekend, is tot nu toe nog geen beroep gedaan op de toepassing van vorengenoemd artikel 13 voor de belastingheffing wegens niet-zuivering van documenten. Wij zijn echter gaarne bereid om zich daartoe lenende gevallen aan de Commissie voor te leggen, ten einde aldus een onderzoek naar het toepassingsbereik van die communautaire bepaling uit te lokken. De resultaten daarvan zullen dan mede in aanmerking worden genomen bij de uitoefening van de nationale bevoegdheid inzake afschrijving of teruggaaf van omzetbelasting en accijns.

Navordering

Artikel 98 van de AWDA verklaart de inspecteur bevoegd om, indien achteraf blijkt dat bij voorbeeld op een aangifte ten invoer te weinig belasting is betaald, de grondslagen vast te stellen waarnaar de berekening van de belasting had moeten plaatsvinden. De meerdere belasting is verschuldigd door degene die de aangifte heeft gedaan. Het ten onrechte niet of tot een te laag bedrag geheven zijn is in de constructie van de wet een objectief gegeven. Het enkele feit dat ten onrechte niet of tot een te laag bedrag is geheven is voldoende voor navordering bij de aangever. De wet gaat er dus vanuit dat enkel uit het doen van een aangifte voor de aangever het risico voortvloeit dat hij achteraf wordt geconfronteerd met de gevolgen van het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens. Overigens stelt de wet degene door wiens toedoen de belasting waaraan de goederen zijn onderworpen niet of onvolledig is geheven, hoofdelijk mede-aansprakelijk voor de belasting welke de aangever alsnog moet betalen. De navorderingstermijn is zes jaar nadat de belasting verschuldigd is geworden, met dien verstande dat de termijn thans twee – straks drie – jaar bedraagt indien de navordering een geval betreft waarin op geen enkele plaats in de keten van de direct of indirect bij de invoer betrokkenen frauduleuze opzet aanwezig is. Navordering blijft geheel achterwege wanneer daardoor zou worden gehandeld in strijd met het rechtsbeginsel van het opgewekt vertrouwen.

De onbeperkte aansprakelijkheid van de aangever voor de gevolgen van een door hem gedane onjuiste of onvolledige aangifte vinden wij voor de importeur die zelf als aangever optreedt, ook nu nog op haar plaats, zelfs wanneer de onjuistheid of onvolledigheid van aangifte mede of uitsluitend te wijten zou zijn aan door derden verstrekte onjuiste of onvolledige informatie. Hij is rechtstreeks en voor eigen rekening bij de invoer betrokken en zal, bij een te lage heffing, dikwijls een hem niet toekomend voordeel hebben genoten. Wij zijn echter bereid te onderzoeken of en in hoeverre het mogelijk is de termijn van navordering van zes jaar terug te brengen tot drie jaar voor die aangever-importeur die aantoonbaar dat hij op generlei wijze betrokken is bij de bij derden geconstateerde frauduleuze opzet tot ontduiking van belasting. Voor deze derden moet de mogelijkheid van navordering gedurende een termijn van zes jaar gehandhaafd blijven, hetgeen betekent dat een constructie moet worden gevonden waarin deze derden niet als hoofdelijk mede-aansprakelijke doch als belastingschuldige worden aangewezen.

Wij geven toe dat de onbeperkte aansprakelijkheid voor de gevolgen van een aangifte welke onjuist of onvolledig is door toedoen van derden gedurende de laatste jaren een steeds zwaardere last is gaan vormen voor degene die als douane-expediteur door de administratie is toegelaten en uit dien hoofde bevoegd is op eigen naam aangifte te doen ten behoeve van een ander. Ook de douane-expediteur is volgens de huidige wettelijke bepalingen aansprakelijk voor ter zake van de invoer verschuldigde belasting. Onjuiste handelingen van zijn opdrachtgever ontheffen hem niet van die aansprakelijkheid. De AWDA geeft hem geen verhaalsrecht op zijn opdrachtgever, wel, gedurende één jaar, een recht van voorrang. Wij kunnen ons voorstellen dat thans achter de onbeperkte aansprakelijkheid van deze aangever een vraagteken wordt geplaatst, vooral gelet op de huidige praktijk met betrekking tot de controle van de aangifte. Het feitelijk toezicht wordt soms aangevuld en wordt in een aantal gevallen zelfs vervangen door een administratieve controle achteraf bij anderen dan de douane-expediteur, terwijl voorts de controle van vele bij de aangifte over te leggen door derden opgemaakte bescheiden slechts achteraf kan geschieden. Onder deze omstandigheden wordt het voor de douane-expediteur inderdaad steeds moeilijker bij het doen van de aangifte te voorzien welke gevolgen daaraan voor hem op termijn kunnen zijn verbonden. Wij zijn dan ook bereid nader te onderzoeken of een oplossing mogelijk is

waarbij de douane-expediteur, al dan niet na verloop van een bepaalde kortere termijn, van zijn aansprakelijkheid voor als gevolg van fouten van derden niet of te weinig betaalde belasting kan worden ontheven, in ieder geval wanneer er sprake is van frauduleuze opzet bij die derden. Bij dit onderzoek kan echter niet worden voorbijgegaan aan de noodzaak voor de fiscus zijn belangen veilig te stellen, met name in de gevallen waarin de douane-expediteur optreedt voor een opdrachtgever die voor de fiscus niet of nauwelijks bereikbaar is. Ook hier geldt dat de mogelijkheid van navordering bij die derden gehandhaafd moet blijven en dat derhalve een constructie moet worden gevonden waarbij die derden niet als hoofdelijk mede-aansprakelijke doch als belastingschuldige worden aangewezen.

Het vorenstaande impliceert de overweging van een wijziging van de wettelijke bepalingen betreffende de vaststelling van de belastingschuldige. Dat wij thans niet verder gaan dan het uitspreken van de bereidheid om een en ander in overweging te nemen, houdt verband met de omstandigheid dat bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen een ontwerp voor een richtlijn van de Raad in voorbereiding is, strekkende tot harmonisatie van de nationale wetgevingen op dit terrein. Wij zouden het onjuist vinden wanneer gedurende het overleg dat de Commissie op dit ogenblik met deskundigen van de lid-staten voert over een voorontwerp voor een richtlijn, een wijziging zou worden aangebracht in de nationale bepalingen betreffende een materie die onderwerp van dat overleg is. Het spreekt vanzelf dat ons streven erop gericht zal zijn in dit overleg een oplossing te vinden voor de hierboven geschetste problematiek.

Alsnog als ongezuiverd aanmerken van een document

Navordering van bij voorbeeld op een aangifte ten invoer te weinig betaalde belasting blijft ingevolge artikel 98, eerste lid, achterwege «indien daardoor aan de zijde van de belanghebbenden het vertrouwen zou worden geschonden in de onherroepelijkheid van de heffing dat met de verrichte ambtshandelingen redelijkerwijs bij hen was opgewekt». Op grond van deze bepaling kan een eerder ambtelijk aanvaarde heffingsgrondslag, bij voorbeeld een tariefpost, achteraf niet ten nadele van de aangever worden gecorrigeerd, indien de aangever te goeder trouw was en de ambtelijke behandeling van die invoer hem het vertrouwen mocht schenken dat met indeling van de aangegeven goederen onder die tariefpost uitdrukkelijk was ingestemd. Deze beperking van de bevoegdheid tot navordering is bij de behandeling van het ontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 18 december 1969 (Stb. 589) bij amendement in het ontwerp gebracht. Het rechtsbeginsel van het opgewekte vertrouwen – dat, zoals de Regering destijds heeft betoogd, reeds zonder meer de bevoegdheid tot navordering beperkt – is aldus met zoveel woorden in de wet vastgelegd.

Die beperking is niet aangebracht in het tweede lid van artikel 98, welke bepaling de inspecteur de bevoegdheid verleent te bepalen dat een document dat door de ambtenaar die het heeft afgegeven, is terugontvangen, alsnog als ongezuiverd wordt aangemerkt indien het is voorzien van op onregelmatige wijze verkregen aftekeningen of verklaringen. Alsdan is wegens niet-zuivering van het document door de aangever de belasting verschuldigd waaraan de goederen bij invoer zijn onderworpen. In het commentaar is opgemerkt dat ook voor deze vordering van belasting (het betreft geen navordering) een beperking als in het eerste lid van artikel 98 had behoren te zijn opgenomen. In dit verband merken wij op dat tijdens de behandeling van vorengenoemd wetsontwerp de discussie tussen Regering en parlement over het leerstuk van het opgewekte vertrouwen uitsluitend gericht is geweest op de bevoegdheid tot navordering. De discussie had geen betrekking op de vordering wegens niet-zuivering. Wij veronderstellen niet dat Regering en parlement, aldus doende, in dit verband geen aandacht aan de vordering wegens niet-zuivering zouden hebben besteed indien daartoe aanleiding had bestaan. Naar ons oordeel

is destijds terecht afgezien van een uitdrukkelijke beperking van de mogelijkheid van zulk een vordering op een wijze als met betrekking tot de mogelijkheid van navordering is geschied. Een zodanige beperking past niet in de context van artikel 98, tweede lid, noch in het hierboven uiteengezette wettelijk stelsel van formaliteiten en toezicht voor het vervoer van goederen waarvan nog belasting verschuldigd kan worden.

De wet legt op degene te wiens name een document is afgegeven de verplichting ervoor zorg te dragen dat het document wordt gezuiverd, ten blijk dat de goederen de in het document omschreven bestemming op regelmatige wijze hebben gevolgd. Komt een document tijdig terug, voorzien van de vereiste aftekeningen en verklaringen, dan is dit voor de ambtenaar die het heeft afgegeven een zodanige indicatie dat de goederen daadwerkelijk hun douanetechnische bestemming hebben gevolgd, dat hij het document als gezuiverd zal aanmerken. Bijzondere omstandigheden voorbehouden is er voor hem geen aanleiding na te gaan of een en ander overeenstemt met de werkelijkheid. Indien nu achteraf blijkt dat bij voorbeeld ten doorvoer aangegeven goederen het land niet hebben verlaten, dan is het daarvoor afgegeven document alleen reeds daardoor niet gezuiverd. Het tweede lid van artikel 98 geeft de inspecteur dan de mogelijkheid op het aanvankelijk als gezuiverd aanmerken terug te komen. De ratio van deze bepaling is gelegen in de omstandigheid dat het in de praktijk – gezien de massale verwerking van documenten aan de douanekantoren en mede gelet op het belang van de handel bij een snelle expeditie – niet doenlijk is de lading van elk vervoermiddel te onderzoeken, en dat derhalve in de meeste gevallen moet worden volstaan met een globale controle van de documenten en de eventueel aangebrachte verzegeling. Onder deze omstandigheden zouden ambtelijke aftekeningen en verklaringen kunnen worden verkregen, volgens welke de goederen bij voorbeeld zijn uitgegaan terwijl dit in werkelijkheid niet het geval is doordat zij geheel of gedeeltelijk aan de lading zijn onttrokken, hetzij zonder meer, hetzij na verwisseling met andere goederen. Het is vooral op deze aftekeningen en verklaringen dat artikel 98, tweede lid, het oog heeft, naast de aftekeningen en verklaringen welke door bedrog, misleiding, valsheid, e.d. zijn verkregen. De wet kwalificeert deze aftekeningen en verklaringen als op onregelmatige wijze verkregen en verbindt daaraan – geheel in overeenstemming met het wettelijke systeem van aangiften en documenten – een belastingheffing wegens niet-zuivering.

Uit het vorenstaande volgt naar ons oordeel dat van ambtelijke aftekeningen en verklaringen welke naar achteraf blijkt op onregelmatige wijze zijn verkregen in vorenbedoelde zin, bezwaarlijk kan worden verondersteld dat zij bij de aangever redelijkerwijs een vertrouwen in de onherroepelijkheid van het aanvankelijk als gezuiverd aanmerken van het document hebben kunnen opwekken. De omstandigheid dat de aangever zelf geheel te goeder trouw kan zijn doet daaraan niet af. In onze uiteenzetting over de aansprakelijkheid bij niet-zuivering van documenten hebben wij reeds verklaard dat het wettelijke systeem van aangiften en documenten een volledige aansprakelijkheid van de aangever meebrengt, derhalve ook voor de gevolgen van handelingen van derden. Wij voegen hieraan toe dat, indien een aftekening of verklaring is verkregen na een ambtelijke grondige opname van de goederen aanwezig in het vervoermiddel en na bevonden overeenstemming van goederen en document, deze aftekening of verklaring op regelmatige wijze is verkregen (tenzij er sprake is van bedrog e.d.). Mocht de aftekening of verklaring achteraf toch onjuist blijken te zijn, dan staat artikel 98, tweede lid, niet toe dat op het aanvankelijk als gezuiverd aanmerken wordt teruggekomen. In zoverre de bepaling van artikel 98, tweede lid, de vordering wegens niet-zuivering beperkt tot gevallen waarin sprake is van op onregelmatige wijze verkregen aftekeningen en verklaringen, zou men dan ook kunnen zeggen, dat die bepaling reeds recht doet aan het beginsel van het opgewekte vertrouwen.

Systeem administratieve boeten

De AWDA voorziet erin dat voor bepaalde onregelmatigheden een administratieve boete wordt belopen. Hoewel deze boete een straf is – en met name geen schadevergoeding – wordt zij niet door de strafrechter opgelegd, maar wordt zij bij overtreding verschuldigd krachtens de wet en wel tot het in de wet genoemde bedrag. De administratieve boete wordt uit de wet belopen zodra de in de wet genoemde persoon een bepaalde handeling verricht of nalaat. Voor het verschuldigd worden van een administratieve boete voorzien in de AWDA is geen opzet of schuld van de overtreder vereist. Ook bij afwezigheid van alle schuld wordt de boete belopen. Aan de inspecteur is echter de bevoegdheid verleend gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de boete te verlenen. Hierbij speelt de schuldvraag wel een rol. De bevoegdheid tot kwijtschelding maakt het mogelijk de eventuele harde gevolgen van een onregelmatigheid te verzachten en aan te passen aan de individuele omstandigheden en aldus in overeenstemming te brengen met de mate van schuld.

Het is mogelijk de administratieve boeten van de AWDA te onderscheiden in twee categorieën: de preventieve en de repressieve. Als preventieve administratieve boete kan dan worden beschouwd de vaste boete van thans vijftig (straks tweehonderd) gulden. Deze boete beoogt de naleving van procedurele voorschriften te bevorderen. Zij betreft het te kort schieten in het verlenen van medewerking aan een deugdelijke gang van zaken. Als repressieve boete kan worden aangemerkt de administratieve boete die gerelateerd is aan het bedrag van de verschuldigde belasting. Deze boete bedoelt een repressieve reactie te geven op ontduiking of tenminste culpose ondermijning van de belastingheffing. Zij is meer dan een waarschuwing; zij beoogt te bewerkstelligen dat men zich bedenkt nog eens een poging tot ontduiking te ondernemen. Zo belooft bij voorbeeld degene die de verplichting tot zuivering van een document niet nakomt een administratieve boete van eenmaal de belasting die bij niet-zuivering of gedeeltelijke zuivering van het document door hem moet worden voldaan, met een minimum van vijftig (straks tweehonderd) gulden. De bepalingen van de AWDA verbinden aan dit onderscheid geen gevolgen. Zowel voor de preventieve als voor de repressieve boete geldt dat zij voor het volle bij de wet bepaalde bedrag verschuldigd worden en daarbij niet gerelateerd zijn aan de mate van gebleken opzet of schuld. De schuldvraag komt eerst aan de orde wanneer de inspecteur een besluit omtrent de kwijtschelding moet nemen.

Zoals in de memorie van toelichting reeds is gezegd, voldoet het in de wet neergelegde systeem van administratieve boeten in de praktijk goed. In de ter zake gemaakte opmerkingen hebben wij echter aanleiding gevonden ons te bezinnen op de vraag of het aanbeveling verdient in de wet zelf tot uitdrukking te brengen dat de repressieve boete alleen wordt belopen in de gevallen waarin van opzet of grove schuld sprake is. Deze nadere overweging, waarbij wij mede in aanmerking hebben genomen hetgeen in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) met betrekking tot de verhoging bij navordering en naheffing is bepaald, brengt ons ertoe thans voor te stellen de wettelijke bepalingen zodanig te wijzigen dat die administratieve boeten welke gerelateerd zijn aan het belastingbedrag, niet worden belopen bij afwezigheid van opzet of grove schuld. Verwezen zij naar het nieuwe artikel 139 dat is opgenomen in de nota van wijziging. Bij de redactie van deze bepaling hebben wij ons laten leiden door hetgeen in de AWR ter zake is vastgelegd.

De voorgestelde wetswijziging brengt mee dat een uitspraak van de inspecteur waarbij deze een repressieve administratieve boete handhaaft, vatbaar is voor beroep bij het gerechtshof op de grond dat opzet of grove schuld ontbroken heeft. Indien de aanwezigheid van opzet of grove schuld niet wordt ontkend, blijft het voor de inspecteur overigens mogelijk de belopen boete aan te passen aan de individuele omstandigheden van het

geval. Volledigheidshalve merken wij op, dat deze kwijtscheldingsprocedure ook onverkort toepassing blijft vinden met betrekking tot de preventieve boete.

De omstandigheid dat een overtreder voortaan slechts een preventieve boete belooft indien bij hem geen opzet of grove schuld aanwezig is zou, zonder nadere voorzieningen, ongewenste gevolgen hebben in de gevallen van onjuiste waarde-aangiften, waarin bij degene in wiens opdracht de aangifte geschiedt wel opzet of grove schuld aanwezig is, daar de wet niet in een bestraffing van die opdrachtgever voorziet. Het gaat hierbij om de administratieve boeten die thans krachtens de artikelen 138 en 139 worden belopen. Die bepalingen stellen slechts de aangever aansprakelijk voor een te lage waarde-aangifte, ook al is de materiële dader een ander. Bij het nemen van het besluit inzake de kwijtschelding van deze boeten wordt ook de mate van schuld bij de opdrachtgever in aanmerking genomen. De aangever brengt hem immers de boete in rekening. Ten einde te voorkomen dat als gevolg van het thans voorgestane systeem de malafide opdrachtgever niet meer op een enigszins adequate wijze met bestraffing van zijn gedrag wordt geconfronteerd, stellen wij voor artikel 171 van de wet, dat het doen van onjuiste of onvolledige opgaven in goederenaangiften strafbaar stelt, in diër voege te wijzigen dat die bepaling ook van toepassing is op een onjuiste opgave van de waarde, hetgeen thans volgens het achtste lid, onderdeel a, van dat artikel niet het geval is. Hiermede wordt bereikt dat niet alleen het doen van een onjuiste opgave van de waarde, doch ook het medeplegen, doen plegen en uitlokken een strafbaar feit oplevert.

Het stellen van een strafrechtelijke sanctie op een onjuiste opgave van de waarde werd ten tijde van de totstandkoming van de AWDA niet passend gevonden, omdat men dit gegeven, in tegenstelling tot de andere in de aangifte te vermelden bijzonderheden, te veel afhankelijk achtte van factoren die ruimte voor verschillend inzicht laten. Destijds was de waarde-bepaling inderdaad geen eenvoudige zaak. Sedert 1 juli 1980 geschiedt de bepaling van de douanewaarde echter op grondslag van de regeling neergelegd in de Overeenkomst inzake de toepassing van artikel VII van de Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel (GATT-code voor douanewaarde; Pb. EG 1980, L 71). Deze regeling sluit aanmerkelijk beter aan op het handelsgebeuren en laat minder ruimte voor uiteenlopende interpretaties. Naar ons oordeel is er thans dan ook geen reden meer om aan een onjuiste opgave van de waarde andere gevolgen te verbinden dan aan bij voorbeeld een onjuiste vermelding van de soort van de goederen. Naast de voorgestelde aanvulling van artikel 171 kunnen dan ook de artikelen 138 en 139 vervallen. De hiermede verband houdende wetswijzigingen zijn opgenomen in de nota van wijziging.

Administratieve controle

Artikel 220a van de AWDA machtigt de Kroon bij algemene maatregel van bestuur, onder de nodige voorzieningen ter verzekering van de heffing van belastingen, regelen te geven welke ertoe strekken dat goederenaangiften kunnen worden gedaan nadat de goederen hun bestemming hebben gevolgd. Deze bepaling maakt het mogelijk om uitvoering te geven aan het streven om, in de gevallen waarin dit mogelijk is, het stelsel van feitelijk toezicht dat aan de bepalingen van de AWDA ten grondslag ligt te vervangen door een stelsel van controle achteraf aan de hand van de administratie van de belanghebbende, al dan niet gepaard gaande met daadwerkelijke opnemingen van de goederen. Met gebruikmaking van deze delegatie zijn inmiddels een vijftal regelingen tot stand gekomen. Zij hebben betrekking op het fictief douane-entrepot, de minerale oliën, de propyl- en isopropylalcohol, de suikerfabrieken en de invoer met maandelijks aangifte. Wij zijn voorstanders van deze ontwikkeling en zullen deze dan ook waar mogelijk bevorderen. Er dient echter rekening mee te worden gehouden dat het

stelsel van feitelijk toezicht ook in de toekomst nog een zeer belangrijke rol zal blijven spelen, enerzijds omdat de aard van de goederen of goederenstroom, dan wel bijzondere voorschriften, tot feitelijk toezicht nopen en anderzijds omdat niet alle bedrijven over de voor het administratieve toezicht noodzakelijke administratieve organisatie beschikken. Beide controlesystemen zullen dan ook, zoals terecht is opgemerkt, in de nabije toekomst naast elkaar blijven bestaan.

Dat vereenvoudigde procedures met administratieve controle bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden tot stand gebracht heeft een aantrekkelijke kant. Het maakt een snelle en toch verantwoorde aanpassing aan veranderde omstandigheden mogelijk. De omstandigheid echter dat de administratieve controle inmiddels van relatief grote betekenis is geworden, heeft de vraag doen rijzen of het aanbeveling verdient thans de hoofdlijnen van het stelsel van administratief toezicht met daarbij behorende bepalingen van materieel recht in de wet zelf op te nemen. In beginsel kunnen wij deze gedachte onderschrijven en wij zijn dan ook bereid de mogelijkheden tot verwezenlijking daarvan te onderzoeken. In dit verband merken wij op dat ook de Richtlijn invoerprocedure, ter verwerking waarvan het onderhavige wetsontwerp mede strekt, voorziet in het treffen door de lid-staten van regelingen, waarbij achteraf algemene, periodieke of samenvattende aangiften worden gedaan. De uitwerking hiervan moet volgens die richtlijn geschieden voor 1 januari 1984. Aangezien echter nog EEG-overleg te verwachten is in het kader van de vaststelling van toepassingsbepalingen op dit terrein, geven wij er de voorkeur aan de resultaten van dat overleg af te wachten en in vorenbedoeld onderzoek te betrekken.

Overleg

Bij de voorbereiding van het wetsontwerp als zodanig heeft geen overleg met het bedrijfsleven plaatsgevonden. De voorgestelde wijzigingen, althans het overgrote deel daarvan, gaven daartoe geen aanleiding. Deze houden namelijk voor een belangrijk deel verband met de verwerking van EEG-richtlijnen, bij de voorbereiding waarvan het bedrijfsleven actief is en wordt betrokken. Dit gebeurt niet alleen door de Commissie van de Europese Gemeenschappen die met betrekking tot haar voorstellen het uit vertegenwoordigers van vele economische groeperingen samengestelde Raadgevend Comité voor douanezaken raadpleegt, doch ook nationaal. Bij de voorbereiding op nationaal niveau van vrijwel alle ontwerpen die in Brussel ter sprake komen, wordt het Informatie- en Studiecentrum voor de Europese integratie (Adviescommissie voor integratievraagstukken van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW) ingeschakeld. Deze organisatie krijgt alle ontwerp-teksten toegezonden, zodat zij op ieder moment kan reageren. Bovendien vinden regelmatig besprekingen plaats tussen leden van die organisatie en ambtenaren van het Ministerie van Financiën.

De leden van de fractie van het C.D.A. hebben gevraagd of de Tariefcommissie in de gelegenheid is gesteld haar oordeel over het wetsontwerp te geven. Zij vroegen tevens of hun indruk juist is dat in de uitspraken van die commissie op grond van de Algemene wet regelmatig een zeker onbehagen doorklinkt, gegeven de in de uitspraken gedurig terugkomende zinsnede dat zij de billijkheid van de wet niet mag beoordelen. Wij hebben niet die indruk. In de bedoelde zinsnede zien wij niet meer dan een – overigens juiste – reactie op het door appellanten, impliciet dan wel expliciet, aangevoerde argument dat in de voorliggende gevallen toepassing van de in het geding zijnde wettelijke bepaling onbillijk zou zijn en uit dien hoofde achterwege zou moeten blijven. Noch de uitspraken van de Tariefcommissie noch enige andere omstandigheid hebben aanleiding gegeven om, evenmin als dat met betrekking tot eerdere wijzigingen van de AWDA is geschied, die commissie thans uit te nodigen haar oordeel over het onderhavige voorstel te geven.

VERWERKING VAN DE RICHTLIJN INVOERPROCEDURE

In de memorie van toelichting is de verwachting uitgesproken dat de toepassingsbepalingen ter uitvoering van de Richtlijn invoerprocedure de verplichting zouden bevatten om in een aangifte ten invoer de goederen te omschrijven in dezelfde bewoordingen als die welke in het tarief zijn gebezigd. Tot onze voldoening hebben wij kunnen vaststellen dat die verplichting niet is opgenomen. De inmiddels vastgestelde toepassingsbepalingen (Richtlijn 82/57/EEG; Pb. EG 1982, L 28) Laten toe dat de bestaande bepaling in het Besluit douane en accijnzen, waarin is gezegd dat de goederen onder hun eigen benaming worden omschreven onder vermelding of aanduiding van zodanige bijzonderheden als nodig zijn voor de indeling van de goederen naar de onderscheidingen van het tarief, wordt gehandhaafd. Indien in de toekomst in bepaalde gevallen wel een omschrijving in de bewoordingen van het tarief zou moeten worden geëist, dan zal naar het ons voorkomt bij de praktische uitwerking daarvan nog voldoende rekening kunnen worden gehouden met hetgeen ter zake in de commentaren van de organisaties is gesteld.

Er zijn kritische opmerkingen geuit met betrekking tot en vragen gesteld over het nieuwe artikel 49a. Ter nadere toelichting van dat artikel diene het volgende. Het wetsontwerp voegt aan artikel 45, dat de onderwerpen noemt die met betrekking tot aangiften en documenten bij algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld, het nieuwe onderwerp «de aanvaarding van aangiften» toe. Dit vloeit voort uit de Richtlijn invoerprocedure, waarin veel gewicht wordt toegekend aan de aanvaarding van de aangifte. Zo is het tijdstip waarop de aanvaarding plaatsvindt beslissend voor het toe te passen tarief van belasting. Wil een aangifte aanvaard kunnen worden, dan, zo stelt de richtlijn terecht, moeten daarin de gegevens zijn vermeld die nodig zijn voor de heffing van de invoerrechten, alsmede voor de toepassing van de andere bepalingen die gelden voor het in het vrije verkeer brengen van de goederen, en moeten de voorgeschreven bescheiden zijn bijgevoegd. In het Nederlandse formaliteitsstelsel bestaat reeds een overeenkomstige regeling. In artikel 172 van het Besluit douane en accijnzen is namelijk bepaald dat, indien een aangifte niet voldoet aan de formele eisen (waaronder ook te begrijpen de eis dat alle gevraagde gegevens moeten zijn vermeld) of indien niet alle vereiste bescheiden zijn bijgevoegd, de aangifte wordt teruggegeven en geacht wordt niet te zijn gedaan. Voor deze bepalingen boden de onderdelen a en e van artikel 45 voldoende grondslag. Thans komt als grondslag het nieuwe onderwerp «de aanvaarding van aangiften» daarvoor in de plaats. De daaruit voortvloeiende aanpassing van de bepalingen zal beperkt blijven tot de terminologie, zodat er geen wezenlijke verandering voor de praktijk optreedt. Evenmin is dat het geval met betrekking tot de bestaande mogelijkheden om ontbrekende gegevens en bescheiden later te verstrekken.

De in dit verband in het voorlopig verslag voorgestelde tekst voor het tweede lid van artikel 49a kan niet zonder meer als wettekst dienen. De daarin voorkomende bepaling dat een aangifte vergezeld dient te gaan van gegevens of bescheiden, is namelijk niet op zijn plaats in het artikel dat handelt over de aanvaarding van aangiften. Omtrent het onderwerp «de gegevens welke de aangiften en de documenten moeten bevatten» dat is vermeld in onderdeel a van artikel 45, heeft de wetgever het niet nodig geoordeeld meer in de AWDA te bepalen dan hetgeen is gesteld in artikel 47.

Daar, zoals boven uiteengezet, het tweede lid van artikel 49a niet zal leiden tot een praktijk die wezenlijk verschilt van de huidige, geven wij de voorkeur aan handhaving van de in het wetsontwerp voorgestelde tekst.

VERWERKING VAN DE RICHTLIJN DOUANESCHULD

Mede naar aanleiding van de door de leden van de V.V.D. gestelde vraag of de voorgestelde wijziging waardoor de betaling onverwijld moet geschieden wel in overeenstemming is met de letter en de geest van de

Richtlijn douaneschuld, heeft op ambtelijk niveau informeel overleg plaatsgevonden met de bevoegde dienst van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Dit overleg heeft nader tot de conclusie geleid dat de betalingstermijn van tien dagen niet onverenigbaar is met de Richtlijn douaneschuld, noch met de Richtlijn inzake uitstel van betaling. De voorstellen tot omzetting van de betalingstermijn van tien dagen in een verplichting om onverwijld te betalen, worden derhalve teruggenomen. De vraag van de leden van de C.D.A.-fractie betreffende het verzenden van aanmaningen heeft hierdoor haar belang verloren.

Hoewel aan de vraagstelling betreffende een voorafgaande mededeling naar het voorbeeld van artikel 17 van de AWR door het handhaven van de betalingstermijn van tien dagen de hoofdreden is ontvallen, willen wij daaraan niet zonder meer voorbij gaan, omdat ook enkele andere belangen zijn genoemd die met de mededeling zouden worden gediend en voorts omdat ook in het commentaar daarop is geattendeerd.

De AWR kent ingeval een navorderingsaanslag wordt opgelegd met betrekking tot belasting die bij wege van aanslag wordt geheven, niet de mogelijkheid daartegen bezwaar te maken bij de inspecteur. Tegen de navorderingsaanslag dient rechtstreeks beroep te worden ingesteld bij de rechter. Artikel 17 is in de AWR opgenomen om zowel in het belang van de belastingdienst als in het belang van de belastingplichtigen een procedure van voorafgaande mededeling te creëren om te voorkomen dat onnodig beroep bij de belastingrechter wordt ingesteld. (Het artikel heeft ook nog een functie met betrekking tot de belopen verhoging, doch die functie kan hier buiten beschouwing blijven). Voor de navordering met betrekking van artikel 98 van de AWDA is een zodanige procedure niet nodig omdat de wet beroep bij de rechter eerst toelaat na de procedure van bezwaar bij de inspecteur tegen de uitnodiging tot betaling. Indien de inspecteur bij de beoordeling van de feiten die eventueel tot navordering kunnen leiden tot de conclusie komt dat het van belang kan zijn de belanghebbende te horen alvorens tot een beslissing te komen, dan zal hij dat ongetwijfeld doen. Wij zijn van mening dat noch de bestaande praktijk inzake de toepassing van artikel 98 en de verdere afwikkeling middels uitnodigingen tot betaling, noch de vergelijking met de procedure vastgesteld in de AWR, aanleiding vormt om een met artikel 17 van die wet overeenkomend artikel voor te stellen voor de AWDA.

Voorts is de vraag gesteld of de artikelen van het hoofdstuk «Verschuldigdheid van belasting» in algemene termen kunnen worden gesteld. Tussen de onderscheidene situaties die zich voordoen op het terrein van de heffing van invoerrechten en accijnzen bestaan een aantal belangrijke verschillen waarmee bij de regeling van de verschuldigdheid rekening moet worden gehouden. Hierdoor achten wij het niet mogelijk de onderhavige artikelen samen te voegen tot een in algemene termen verwoord geheel, zo dit in verband met de Richtlijn douaneschuld voor wat de invoerrechten betreft al mogelijk zou zijn. Indien de vraagstellers het oog hebben op een vereenvoudiging van de wettekst door die te beperken tot enkele algemene lijnen die door de Kroon moeten worden uitgewerkt, dan wijzen zij ook die suggestie af. Regelen betreffende de verschuldigdheid van belasting dienen naar ons oordeel te worden neergelegd in een wet in formele zin.

De vraag of inzake de verschuldigdheid van belasting en de termijn waarbinnen deze is te voldoen, aansluiting gezocht zou kunnen worden bij de inkomstenbelasting en de omzetbelasting, menen wij na hetgeen in het voorgaande is gesteld onkenkend te moeten beantwoorden.

MAATREGELEN TER VERBETERING VAN DE FRAUDEBESTRIJDING

Algemeen

Ons standpunt met betrekking tot de door de leden van de V.V.D.-fractie aan de orde gestelde kwesties betreffende de aansprakelijkheid van de te goeder trouw zijnde belastingschuldige en de elementen opzet en grove

schuld in de gevallen waarin een administratieve boete wordt belopen, is in het voorgaande neergelegd onder «Aansprakelijkheid bij niet-zuivering van documenten» en «Navordering» onderscheidenlijk «Systeem administratieve boeten».

Inzage van boeken en bescheiden

De vraag of hij van wie inzage van boeken en bescheiden wordt gevorderd geacht wordt deze in zijn bezit te hebben, wordt door het derde lid van artikel 218 bevestigend beantwoord.

Wij veronderstellen dat de tweede in dit onderdeel van het voorlopig verslag gestelde vraag betrekking heeft op het nieuwe artikel 130a, tweede lid. Het antwoord op die vraag is dat de te goeder trouw zijnde mede-aansprakelijke ook niet kan worden aangesproken indien de belasting niet verhaalbaar blijkt bij de fraudeur.

Beperking van de belastingvrije bevoorrading van vervoermiddelen

Bij de behandeling in het commentaar van het voorstel om in de wet de mogelijkheid te openen de belastingvrije bevoorrading van vervoermiddelen te beperken, zijn tevens enige kritische kanttekeningen geplaatst bij de reeds bestaande regeling in de omzetbelastingwetgeving inzake de bevoorrading van vervoermiddelen. Daarom achtten wij het nuttig eerst enige woorden te wijden aan die regeling, mede omdat die regeling voor wat betreft het te bereiken resultaat model heeft gestaan voor het voorgestelde artikel 220b.

De zesde richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lid-staten inzake omzetbelasting (Pb. EG 1977, L 145) heeft meegebracht dat voor een aantal categorieën schepen en luchtvaartuigen de proviand die zij hier te lande aan boord nemen om buiten Nederland te verbruiken niet van de omzetbelasting mag zijn ontheven. Voor de proviand die op de gewone binnenlandse markt wordt betrokken betekent dit dat de leveringen onder het normale tarief van de omzetbelasting vallen en dat geen teruggaaf kan worden verkregen. In het systeem van de Nederlandse omzetbelasting zijn leveringen van goederen die zich onder douaneverband bevinden (douanegoederen) niet aan de heffing van omzetbelasting onderworpen. Uitgaande van de wenselijkheid dit te handhaven, was er een bijzondere constructie nodig om te bewerkstelligen dat omzetbelasting wordt geheven van proviand als hiervoor bedoeld, ingeval die proviand de status van douanegoed heeft. De bijzondere constructie die bij de wet van 28 december 1978 (Stb. 677) in artikel 18 van de Wet op de omzetbelasting 1968 is opgenomen bestaat hieruit dat de bevoorrading is gelijkgesteld met invoer, waardoor zij een zelfstandig belastbaar feit is. Het voordeel van deze constructie boven andere mogelijke oplossingen is dat de belastingheffing rechtstreeks geschiedt ter zake van de bevoorrading en voorts bij degene die zich bevoorraadt. Het is dan niet nodig dat de leverancier van de douanegoederen nagaat welke bestemming aan de goederen wordt gegeven. Een dergelijke verplichting zou een onevenredig grote verantwoordelijkheid op hem leggen.

Met name deze laatste overweging is doorslaggevend geweest om in de gevallen waarin het ten aanzien van invoerrechten en accijnzen noodzakelijk of wenselijk is de belastingvrije bevoorrading te beperken, dit te verwezenlijken door de beheerder van het uitgaande vervoermiddel voor de proviand die onder de regeling valt, een aangifte ten invoer tot verbruik te laten doen met de daaraan verbonden betaling van de belasting. In dit verband merken wij op dat het streven erop is gericht te bewerkstelligen dat de bevoorrading in de beoogde gevallen geschiedt met goederen die zich in het vrije verkeer bevinden. Dat kunnen goederen zijn die normaal op de binnenlandse markt zijn betrokken of goederen die zich onder douanever-

band bevonden, doch door de leverancier in het vrije verkeer zijn gebracht omdat de beheerder van het vervoermiddel vrijgemaakte goederen heeft besteld. De wetenschap dat hem de in de wettelijke bepalingen voorziene heffing wordt opgelegd, zal naar mag worden verwacht, de beheerder van het vervoermiddel ertoe aanzetten de goederen in vrijgemaakte staat te betrekken.

In het commentaar wordt met betrekking tot het onderhavige artikel 220b en met betrekking tot artikel 18 van de Wet op de omzetbelasting 1968 gesproken van een beperking van de vrijstelling van scheepsprovisie. Hier is sprake van een misverstand. De vrijstelling van scheepsprovisie ziet op de invoer van verbruiksgoederen die dienen voor de normale behoeften van de opvarenden gedurende het tijdelijk verblijf van het schip hier te lande. Deze vrijstelling ondergaat noch door artikel 220b, noch door maatregelen op grond van dat artikel enigerlei wijziging. Door toepassing van artikel 220b wordt, zoals voor de omzetbelasting is gebeurd door het bepaalde in artikel 18 van de Wet op de omzetbelasting 1968, de vrije uitvoer beperkt.

De onderhavige aangelegenheid is in de memorie van toelichting geplaatst in het hoofdstuk betreffende maatregelen ter verbetering van de fraudebestrijding. Hiermee is reeds aangegeven in welke richting bij het uitvoering geven aan artikel 220b moet worden gedacht. De te nemen maatregelen dienen om te voorkomen dat goederen die belastingvrij aan boord zijn gekomen frauduleus worden ingevoerd. In de huidige situatie bestaat er geen mogelijkheid om te beletten dat bij voorbeeld een particulier plezierjacht met twee opvarenden een partij van honderdduizend accijnsvrije sigaretten meeneemt ter gelegenheid van een korte zeereis waarbij de Nederlandse territoriale zee wordt verlaten. Bij terugkeer van een zodanige reis, waarbij zelfs geen buitenlandse haven behoeft te zijn aangedaan, kan indien de sigaretten niet meer aan boord zijn, zelfs niet worden verlangd dat opheldering omtrent het feit wordt gegeven. Reeds geruime tijd wordt er in EEG-verband gewerkt aan de voorbereiding van maatregelen die deze en andere dergelijke situaties moeten voorkomen. Hoewel niet de verwachting bestaat dat dit binnenkort tot concrete maatregelen zal leiden, is het van belang om het juridisch instrument voorhanden te hebben om aan de verplichting tot het uitvoering geven aan dergelijke maatregelen te kunnen voldoen.

In dit licht bezien is het duidelijk dat wij sterk de voorkeur geven aan een toepassing bij algemene maatregel van bestuur boven een aanwijzing van de gevallen in de wet. Indien de noodzaak of wenselijkheid van het nemen van maatregelen zich voordoet moet snel en adequaat kunnen worden gehandeld.

In het commentaar is gevraagd of hetgeen wordt beoogd ten aanzien van ongekleurde gasolie, namelijk dat die niet wordt gebruikt voor bunkering, niet rechtstreeks valt te bereiken door een gebod tot kleuring. Dit zou betekenen dat bunkering van ongekleurde gasolie totaal uitgesloten wordt. In de door ons gekozen opzet is die bunkering nog wel mogelijk, doch alsdan zal belasting verschuldigd worden. In feite wordt daarmee hetzelfde resultaat verkregen als de vraagsteller voor ogen staat. Wij geven aan het voorgestelde artikel 220b de voorkeur, mede omdat het ook toepassing moet kunnen vinden voor andere goederen dan gasolie.

De leden van de fractie van D'66 hebben gevraagd of met het artikel ook maatregelen tegen de verkoop van belastingvrije goederen via de z.g. boottrips buiten de territoriale wateren kunnen worden genomen. Anders dan in het commentaar wordt gesteld, is dat niet het geval. Het artikel behandelt blijkens de tekst immers over goederen die uitsluitend zijn bestemd om te worden verbruikt op of in het vervoermiddel.

Mede-aansprakelijkheid bij niet-zuivering van documenten

Hetgeen door de leden van de C.D.A.-fractie is opgemerkt met betrekking tot de mede-aansprakelijkheid van de ontvanger van de goederen, welke zijn vermeld in een niet-gezuiverd document, geeft ons de gelegenheid om

in aansluiting op hetgeen hierover op blz. 8 van de memorie van toelichting is gesteld, de voorgestelde maatregel te verduidelijken. In de gevallen waarvoor mede-aansprakelijkheid wordt gecreëerd is geen sprake van werkelijke fraude, doch van al dan niet bewuste gemakzucht van de ontvanger van de goederen, eventueel gepaard gaande met onwetendheid van de vervoerder van de goederen. In plaats van de goederen vanaf de grens eerst over te brengen naar een douanekantoor in het binnenland en aldaar ten invoer aan te geven of te doen aangeven (waarna de goederen naar de ontvanger van de goederen hadden kunnen worden gebracht), heeft de vervoerder de goederen rechtstreeks bij die ontvanger bezorgd. De inning van de belasting (meestal uitsluitend omzetbelasting) vindt dan plaats langs de weg van de door middel van zekerheidstelling veilig gestelde aansprakelijkheid van de buitenlandse titularis van het communautaire document dat de goederen gedurende hun reis heeft begeleid. In de gevallen nu waarin de ontvanger van de goederen medeschuldig is aan de fout van de vervoerder – medeschuldig in die zin dat hij had moeten weten dat de aangifte ten invoer niet was gedaan, dat hij dus de goederen niet in ontvangst had moeten nemen en dat hij de vervoerder naar het douanekantoor had moeten sturen – ligt het voor de hand de niet-betaalde belasting rechtstreeks bij die ontvanger te innen. Degene die de goederen te goeder trouw in ontvangst heeft genomen kan niet aansprakelijk worden gesteld voor de belasting. Van goede trouw kan bij voorbeeld sprake zijn in een geval waarin bij de bestelling van de goederen is bedongen dat de goederen vrijgemaakt aan huis worden afgeleverd.

Aanpassing van de administratieve boeten

De reden van de verhoging van het minimumbedrag van de administratieve boete is uitsluitend gelegen in de opgetreden wijzigingen in loon- en prijsniveau, zij het dat daarbij een afronding naar boven is toegepast. De prikkel om de voorschriften na te leven wordt erdoor versterkt. Mede omdat het effect daarvan moeilijk is te voorspellen, doch ook als gevolg van de hiervoor besproken wijziging van het systeem van de administratieve boete in verband met het ontbreken van opzet of grove schuld, bestaat generlei inzicht in de budgettaire consequenties van de verhoging van de administratieve boeten. Het is heel wel mogelijk dat het gezamenlijk resultaat van de verschillende maatregelen tot een geringere opbrengst zal leiden. Bij de instelling en oplegging van de administratieve boeten is in generlei opzicht sprake van een kostendekkend aspect.

WIJZIGINGEN VAN TECHNISCHE OF REDACTIONELE AARD

Plaatsing onder accijnsverband - Aangifte ten invoer in het vrije verkeer EEG

Bovenstaand opschrift is reeds een aanwijzing dat de in het wetsontwerp voorgestelde constructie van «plaatsing onder accijnsverband» niet wordt gehandhaafd. Aan die constructie, die zowel wat de juridische vormgeving als de praktische toepasbaarheid betreft aan alle beoogde doeleinden zou kunnen voldoen, kleeft helaas het bezwaar van haar benaming. Wij hebben begrip voor de opvatting dat het voor de praktijk onbegrijpelijk zal zijn of tenminste als een verwarrende kunstgreep zal worden beoordeeld, wanneer goederen die allerminst goederen zijn waarvoor de heffing van accijns geldt, onder accijnsverband moeten worden gebracht. Dit bezwaar heeft er na ampele overweging toe geleid een andere constructie voor te stellen die naar wij menen in de praktijk meer zal aanspreken. De bestaande vier soorten van aangiften ten invoer in artikel 6 blijven ongewijzigd en daar wordt een vijfde mogelijkheid aan toegevoegd: aangifte ten invoer in het vrije verkeer EEG. Deze benaming is een verkorte aanduiding van: aangifte ten invoer

die slechts dient om de goederen in een zodanige toestand te brengen dat zij zich in het vrije verkeer bevinden in de betekenis die artikel 10, eerste lid, van het EEG-verdrag daaraan geeft. Die bepaling luidt: Als zich bevindend in het vrije verkeer in een Lid-Staat worden beschouwd: de produkten uit derde landen waarvoor in genoemde Staat de invoerformaliteiten zijn verricht en de verschuldigde douanerechten en heffingen van gelijke werking zijn voldaan en waarvoor geen gehele of gedeeltelijke teruggave van die rechten en heffingen is verleend.

In een tweede lid dat aan artikel 6 wordt toegevoegd, wordt de bovenomschreven betekenis van de nieuwe aangifte ten invoer aangegeven en wordt tevens bepaald dat aan de goederen waarvoor de aangifte wordt gedaan de douane-technische bestemming doorvoer of inslag in douane-entrepot moet worden gegeven. Na deze aangifte bevinden deze goederen zich in dezelfde situatie als goederen die ons land zijn binnengekomen en herkomstig zijn uit het vrije verkeer van een andere lid-staat. Die goederen hebben de status van binnengekomen douanegoederen. Om ook de goederen die zijn aangegeven ten invoer in het vrije verkeer EEG binnengekomen douanegoederen te doen blijven, is het nodig de begripsbepaling «binnengekomen douanegoederen» aan te passen aan het feit dat deze nieuwe aangifte ten invoer wordt gecreëerd. Volgens genoemde begripsbepaling verliezen goederen hun status van binnengekomen douanegoederen nadat voor die goederen aangifte ten invoer is gedaan en deze geheel is afgehandeld. Dit geldt voor elk van de vier soorten aangiften ten invoer die thans in artikel 6 zijn genoemd. Door deze vier soorten in de begripsbepaling expliciet te vermelden – de nota van wijziging bevat een daartoe strekkend voorstel – wordt bereikt dat goederen waarvoor aangifte ten invoer in het vrije verkeer EEG wordt gedaan binnengekomen douanegoederen blijven.

De thans door een administratieve maatregel bestaande mogelijkheid om voor goederen die zich bevinden in douane-entrepot of onder een stelsel van douane-opslag en die nog niet worden uitgeslagen, het invoerrecht te betalen zonder dat omzetbelasting (en eventueel accijns) verschuldigd wordt, zal blijven bestaan. De wettelijke regeling daarvan zal op grond van artikel 3 van de wet haar beslag krijgen in het Besluit douane en accijnzen.

Naar aanleiding van de in het commentaar gestelde vraag hoe de nieuwe regeling zich verhoudt met artikel 23 van de Wet op de omzetbelasting 1968, merken wij op dat de nieuwe regeling geheel naast de verleggingsregeling van artikel 23 staat. Die verleggingsregeling speelt slechts bij een aangifte ten invoer, ter zake waarvan omzetbelasting zou moeten worden betaald. Het kenmerk van de nieuwe regeling is juist dat daarbij geen omzetbelasting verschuldigd wordt.

De voorstellen die in EEG-verband worden voorbereid betreffende de douane-entrepots en vrije zones bevinden zich nog niet in een zodanig stadium dat het thans reeds mogelijk is daarmee rekening te houden. Gezien de op dit moment bekend zijnde voor-ontwerpen hebben wij niet de indruk dat de bestaande praktijk ingrijpend zal moeten worden gewijzigd.

Begrip gemeenschappelijk document

De van V.V.D.-zijde gedane suggestie om in de onderwerpelijke begripsbepaling «Oostenrijk en Zwitserland» te vervangen door een algemene omschrijving, is opgevolgd. In de nota van wijziging is ter zake een nieuwe tekst opgenomen.

Uitstel van betaling

In de Richtlijn 78/453 is in artikel 3 sprake van (een periode van) dertig dagen. Deze bepaling heeft in het wetsontwerp zijn weerslag gevonden in de tekst voor artikel 145, eerste lid, zonder dat er enige binding is met een kalendermaand.

Daarnaast is in artikel 5 van die richtlijn genoemd «een bepaalde periode van ten hoogste 31 dagen». Een overeenkomstige bepaling kwam ook voor in de thans vervallen Richtlijn 69/76. Die bepaling heeft ertoe geleid dat sinds 1970 de AWDA het zogenaamde maankrediet kent dat in het bestaande artikel 146, derde lid, is gebonden aan de kalendermaand. Omdat nimmer was gebleken dat behoefte bestond om een andere periode dan een kalendermaand toe te passen, was er geen aanleiding om wat dit betreft een wijziging van het bestaande systeem te overwegen. Het zou overigens grote praktische bezwaren opleveren indien naast het maankrediet dat gebonden is aan kalendermaanden, ook mogelijk gemaakt zou moeten worden dat een maankrediet met perioden van dertig dagen wordt toegepast.

Afschrijving en teruggaaf van belasting

De vraag van de leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. of de in artikel 29 van de Wet op de omzetbelasting 1968 te vinden algemene regeling ook niet zou moeten worden toegepast op de heffing van omzetbelasting bij invoer, beantwoorde wij ontkennend. De argumentatie hiervoor hebben wij gegeven in het onderdeel «Aansprakelijkheid bij niet-zuivering van documenten» van deze memorie van antwoord.

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie merken wij op dat de accijnswetten blijven voorzien in niet door de wijziging van artikel 132 bestreken teruggaafregelingen. Wellicht ten overvloede attenderen wij er nog op dat het voorgestelde artikel 132 geen werkelijke verruiming van de mogelijkheden tot afschrijving of teruggaaf betekent. Het voorstel houdt niet meer in dan het noemen in de AWDA van die gevallen waarin afschrijving of teruggaaf kan worden verleend, welke thans nog zijn vermeld in het Tariefbesluit 1960. Zo blijft in de accijnswetten de mogelijkheid aanwezig vrijstelling van accijns aan diplomaten te verlenen, welke vrijstelling slechts voor benzine bij wijze van teruggaaf wordt verleend.

Termijn van navordering

Het door de leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. gevraagde oordeel over de opvatting dat ten aanzien van primair aansprakelijken en hoofdelijk mede-aansprakelijken verschillende regimes van navordering en kwijtschelding moeten gelden, is gegeven door het hiervoor gestelde onder «Navordering».

Niet-ambtelijke verzegeling

Er zijn op dit moment nog geen concrete voornemens om in navolging van de niet-ambtelijke verzegeling die voorkomt in het kader van het communautair douanevervoer, een zodanige verzegeling toe te passen bij nationale regelingen. Mocht te eniger tijd worden overwogen hiertoe over te gaan, dan zal bij de afweging van de in het geding zijnde belangen aan het fraude-aspect ruime aandacht worden besteed. Er kan van worden uitgegaan dat toepassing van niet-ambtelijke verzegeling slechts dan zal worden toegelaten indien de kans op fraude in de totaliteit van het gebeuren waarbij de verzegeling toepassing vindt niet groter is dan bij ambtelijke verzegeling.

Bezwaar en beroep

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. omtrent een bepaling die het mogelijk maakt om bezwaar aan te tekenen tegen elke beschikking, aangifte of aanslag, waaronder wij menen te moeten verstaan ieder besluit van de administratie, zij opgemerkt dat er ook naar ons oordeel aanleiding bestaat in de huidige structuur verandering te brengen. Uitwerking hiervan vereist echter een zorgvuldig onderzoek

van de daaraan verbonden juridische en praktische aspecten. In dit verband merken wij nog op dat onlangs door de Commissie van de Europese Gemeenschappen een voorstel is aangeboden aan de Raad voor een richtlijn betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de uitoefening van een recht van beroep in douanezaken (Pb. EG 1981, C 33).

Wij stellen ons voor bij een volgende gelegenheid op dit onderwerp terug te komen.

De Minister van Financiën,
A. P. J. M. M. van der Stee

De Staatssecretaris van Financiën,
J. C. Kombrink