Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1984–1985

# 18 309 Wet tarief van invoerrechten

**Nr. 6**

De vroegere stukken zijn gedrukt in het vergaderjaar 1983–1984

**MEMORIE VAN ANTWOORD**
Ontvangen 19 september 1984

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen waartoe het onderhavige voorstel van wet de commissie aanleiding heeft gegeven. Deze memorie van antwoord gaat vergezeld van een nota van wijziging.

## Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie, die terecht vaststelden dat er door de vervanging van het Tariefbesluit 1960 (Stb. 30) door een wet inzake het tarief van invoerrechten materieel niets verandert, vonden het daaruit voortvloeiende naast elkaar bestaan van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (Stb. 1961, 31) (AWDA) en een Wet tarief van invoerrechten een weinig fraaie figuur. In dit verband merk ik op dat die situatie in het Nederlandse douanerecht geen nieuw verschijnsel is. Al sedert de totstandkoming in 1822 van de voorganger van de AWDA, te weten de Algemene wet over de heffing der rechten van in-, uit- en doorvoer en van de accijnzen, alsmede van het tonnengeld der zeeschepen (Stb. 38), voert de wetgeving waarin het tarief van invoerrechten is vervat, een afzonderlijk bestaan. Aanvankelijk was de wettelijke regeling vervat in wetten in formele zin, later is zij opgenomen in algemene maatregelen van bestuur gegrond op de Wet van 1 augustus 1947 houdende goedkeuring en uitvoering van de Benelux douane-overeenkomst (Stb. H 282). Overigens geldt ook voor de accijnzen dat het belastbaar feit, de maatstaf van heffing en het tarief van oudsher hun regeling hebben gevonden – en nog vinden – in de bijzondere accijnswetten. In het ontwerp van wet dat heeft geleid tot de tostandkoming van de AWDA is eveneens uitgegaan van het afzonderlijk voortbestaan van de «heffingswetten». Ik geef er de voorkeur aan deze gedragslijn voort te zetten uit de overweging – welke de regering ook destijds heeft doen gelden – dat het bedrag of de grondslag van invoerrecht of accijns niet, zonder met het karakter daarvan in strijd te komen, in de AWDA een plaats kan vinden (Kamerstukken II 1957/1958, 5005, nr. 3, blz. 2, rechterkolom).

Met voldoening heb ik voorts kennis genomen van de opmerking van deze leden, dat de memorie van toelichting, op een enkel punt na, de bedoelingen van het wetsvoorstel duidelijk toelicht. Op dit punt en de overige door deze leden te berde gebrachte punten kom ik hieronder bij de afzonderlijke artikelen nader terug.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben uit het wetsvoorstel en de toelichting daarop afgeleid, dat de regering heeft gekozen voor het primaat van de Europese wetgeving en daaraan een vraag vastgeknoopt betreffende de kenbaarheid van de toepasselijke regels voor de burger. Aannemende dat met Europese wetgeving hier de in artikel 189 van het EEG-Verdrag genoemde verordening wordt bedoeld, merk ik op dat er van een keuze geen sprake kan zijn. Het gaat hier om de erkenning van het feit dat een verordening naar haar aard en functie rechtstreeks toepasselijk is in de communautaire rechtsorde en daardoor deel uitmaakt van het nationale rechtssysteem. Is een verordening vastgesteld, dan hebben de lid-staten geen enkele bevoegdheid meer tot het uitvaardigen van verbindende voorschriften op het door de verordening bestreken terrein zonder daartoe door die verordening gemachtigd te zijn. Wel hebben de lid-staten de bevoegdheid, zo niet op grond van artikel 5 van het EEG-Verdrag de verplichting, de voor een goede werking en nakoming van de verordening noodzakelijke administratieve en procedurele regels vast te stellen. Het rechtskarakter van de verordening brengt voorts mede, aldus de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, dat het de lid-staten niet is toegestaan de inhoud van een verordening over te nemen in nationale wettelijke bepalingen, hoezeer ook een omvorming in een nationale normatieve tekst zou kunnen bijdragen tot een homogene en volledige, en daarmede voor de burger beter kenbare regeling in een bepaalde sector. Op de vraag betreffende de kenbaarheid voor de burger van de toepasselijke regels, welke ook doorklinkt in de opmerkingen die gemaakt zijn met betrekking tot de artikelen 1 en 3 van het wetsvoorstel, kom ik later terug.

Deze leden hebben voorts gevraagd naar mijn opvattingen over de samenloop van nationale en EG-wetgeving met het oog op de drie soorten heffingen, te weten invoerrecht, accijns en omzetbelasting. In dit verband merk ik op, dat de totstandkoming van EG-wetgeving op het gebied van de invoerrechten steeds noopt tot beantwoording van de vraag of voor de omzetbelasting en de accijnzen bij invoer aansluiting moet worden gezocht bij die EG-wetgeving dan wel of de voor die belastingen bestaande nationale regeling moet worden gehandhaafd. Dit punt is reeds aan de orde geweest bij de behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet van 29 september 1982 (Stb. 543) tot wijziging van de AWDA (Kamerstukken II 1981/1982, 17 044, nr. 6, blz. 3, en nr. 12, blz. 1–2). Bij die gelegenheid heeft de regering gezegd er de voorkeur aan te geven de eenheid in het systeem te handhaven daar waar zulks mogelijk is. Haar streven blijft erop gericht om bij de in-, uit- en doorvoer van goederen voor alle daarbij betrokken belastingen gelijke regelingen van toepassing te doen zijn. Daarbij heeft de regering tevens doen blijken van haar opvatting – en ik onderschrijf deze gaarne – dat waar bijzondere regelingen betreffende vereenvoudigde procedures en administratieve controle in het geding komen, een harmonisatie van de douanewetgevingen niet mag leiden tot aantasting van bestaande goed werkende nationale regelingen op die gebieden, bij voorbeeld de (administratieve) accijnsregelingen. Tot dusver is het echter nog gelukt de principes van deze regelingen te doen opnemen in de communautaire douanewetgeving.

**Artikel 1**

De opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie dat alleen die vrijstellings- en teruggaafregels onder de omschrijving van het begrip «tarief van invoerrechten» vallen welke bij EEG-verordeningen zijn vastgesteld – en met name niet die welke onderwerp van EEG-richtlijnen uitmaken – moet op een misverstand berusten. In tegenstelling tot de verordening is de richtlijn geen rechtstreeks toepasselijk voorschrift; zij is gericht tot de lid-staten en verplicht deze zodanige voorzieningen te treffen dat recht wordt gedaan aan het communautaire belang ter verzekering waarvan de

richtlijn moet strekken. Meestal noopt een richtlijn tot het nemen van wettelijke maatregelen. Op het gebied van het tarief van invoerrechten echter ontbreekt het de nationale wetgever aan de bevoegdheid daartoe. De bevoegdheid tot vaststelling van het tarief van invoerrechten berust bij de Beneluxwetgever. Aan een richtlijn welke het tarief tot onderwerp heeft wordt dan ook uitvoering gegeven door opneming van daartoe strekkende bepalingen in het Protocol van 15 juni 1970 tot vaststelling van een Beneluxtarief van invoerrechten (Trb. 1970, 193). Dit protocol is een het Koninkrijk verbindend verdrag. Vrijstellingsregels welke aldus bij dit protocol ter uitvoering van een richtlijn zijn vastgesteld – teruggaafregels zijn volledig onderwerp van een verordening – vallen daarmede onder onderdeel b van de definitie in artikel 1 van het wetsvoorstel.

Alvorens in te gaan op de opmerkingen en vragen van deze leden bij de artikelen 1 en 3 en onder Algemeen met betrekking tot de kenbaarheid van de toepasselijke regels, lijkt het mij nuttig dat ik eerst een uiteenzetting geef van de in het wetsvoorstel vervatte wetgevingstechniek. Afgezien van enige verdragen en besluiten van bijzondere aard, worden de regels betreffende het tarief, de maatstaf van heffing en de vrijstellingen of teruggaaf van invoerrecht beheerst door EEG-verordeningen en het Protocol tot vaststelling van een Beneluxtarief van invoerrechten van 15 juni 1970, hierna Protocol genoemd. De verhouding tussen beide internationale instrumenten is deze, dat het Protocol ipso iure buiten werking treedt voor zover het regels betreft die door een EEG-verordening worden vastgesteld. De bevoegdheid tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van een EEG-verordening berust bij de Beneluxwetgever. Deze heeft die bevoegdheid bij artikel 31, onderdeel b, van de inleidende bepalingen behorende bij het Protocol gedelegeerd aan «de bevoegde ministers», waaronder volgens artikel 4 van het wetsvoorstel voor ons land is te verstaan de minister van Financiën. Zoals uit het vorenstaande voortvloeit beperkt het Protocol zich tot de vaststelling van regels op gebieden waarop Benelux nog over vrijheid van handelen beschikt en van regels welke strekken tot uitvoering van EEG-richtlijnen. Op vele punten, en met name op het gebied van de vrijstellingen, is deze vaststelling opgedragen aan «de bevoegde ministers», waarbij in het Protocol wordt volstaan met het aangeven van de hoofdlijnen. Ook hier moet volgens het wetsvoorstel onder «de bevoegde ministers» voor ons land worden verstaan de minister van Financiën. In het systeem van wetgeving zoals dat uit het wetsvoorstel voortvloeit, kunnen de regels welke van toepassing zijn op het gebied van het tarief, de maatstaf van heffing en de vrijstellingen of teruggaaf, enige uitzonderingen daargelaten, dus worden gevonden in de EEG-verordeningen, het Protocol en de op het Protocol gegronde ministeriële regelingen.

Van de ministeriële bevoegdheid tot vaststelling van voorschriften ter uitvoering van de internationale regels zal, voor zover zij het tarief en de maatstaf van heffing betreffen, slechts in een beperkt aantal gevallen gebruik behoeven te worden gemaakt. Anders is het gesteld met de regels betreffende de vrijstellingen. In de eerste plaats zal moeten worden voldaan aan de in het Protocol vervatte opdracht tot vaststelling van de daarin genoemde vrijstellingen onder opneming van de noodzakelijke toepassingsregels. Voorts zal moeten worden voorzien in de administratieve en procedurele regels welke noodzakelijk zijn ter waarborging van een goede werking van de EEG-verordeningen waarbij vrijstellingen zijn vastgesteld. Een en ander zal geschieden bij de in de memorie van toelichting in het vooruitzicht gestelde Regeling vrijstellingen belastingen bij invoer, waarin de vrijstellingen van accijns en omzetbelasting mede hun plaats zullen vinden.

De in het wetsvoorstel vervatte techniek van wetgeving vloeit naar mijn oordeel onvermijdelijk voort uit de omstandigheid dat de regels welke op het gebied van het tarief van invoerrechten van toepassing zijn geheel worden beheerst door internationale regelingen, alsmede uit het rechtskarakter van die regelingen. In dit verband merk ik op, dat ook de nationale

wetgeving op het gebied van de landbouwheffingen en -restituties, alsmede die op het gebied van de anti-dumpingrechten hoofdzakelijk bestaan uit voorschriften van administratieve en procedurele aard. Wat betreft de heffingen, rechten en restituties zelf wordt daarin volstaan met verwijzing naar de desbetreffende EEG-verordeningen. De voorgestelde herziening is van louter juridisch-technische aard; in materiële zin wordt er niets gewijzigd. Ook met betrekking tot de kenbaarheid van de toepasselijke regels verandert er in feite niets. Wat betreft de vrijstellingen wordt de thans bestaande Beschikking Vrijstellingen-Tariefbesluit 1960 (Stcrt. 35) vervangen door een ministeriële regeling van nagenoeg gelijke inhoud en strekking. De EEG-verordeningen inzake de douanewaarde en de teruggaaf zijn ook thans niet in nationale wetgeving omgezet. Met de EEG-verordeningen inzake het gemeenschappelijk douanetarief is dit wel het geval, doch het achterwege laten hiervan in de toekomst zal de kenbaarheid van de op dit gebied toepasselijke regels nauwelijks beïnvloeden. Ook thans is er op dit gebied reeds sprake van een gecompliceerd geheel. Het gemeenschappelijk douanetarief van de EEG is nu opgenomen in een bijlage bij het Tariefbesluit 1960. Ten minste vijfmaal per jaar worden daarin wijzigingen aangebracht. Aan die bijlage zijn twaalf tabellen toegevoegd welke betrekking hebben op de afwijkende tarieven voorzien in tussen de EEG en derde landen gesloten associatie- en handelsovereenkomsten, terwijl voorts in *een drietal afzonderlijke ministeriële regelingen worden opgenomen* de door de EEG vastgestelde tariefschorsingen, algemene tariefpreferenties en tariefcontingenten.

Overigens zij opgemerkt dat in de praktijk zowel door de douane als door het relatief geringe aantal belastingplichtigen tot wie de regels zich richten, bij invoer van goederen gebruik wordt gemaakt van het zgn. gebruikstarief. Dit gebruikstarief is een op de nomenclatuur van het gemeenschappelijk douanetarief van de EEG gebaseerd overzicht van alle bij die invoer toepasselijke regelingen.

**Artikel 2**

De leden van de C.D.A.-fractie hebben gewezen op het ontbreken van een definitie van het begrip invoer. Zij achten een definitie noodzakelijk, waarbij zij invoer zien als het brengen van goederen in het vrije verkeer. Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie geven aan het begrip invoer deze betekenis, zulks met de aantekening dat in artikel 6 van de AWDA een ruimer begrip wordt gehanteerd. De leden van de C.D.A.-fractie hebben voorts gevraagd om een uitvoerige standpuntbepaling mijnerzijds dienaangaande. De hieronder volgende uiteenzetting moge daartoe dienen.

Vooropgesteld zij, dat het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend ertoe strekt het invoerrecht te doen opleggen door de wetgever in formele zin in plaats van door de Kroon en de wetgeving aan te passen aan de internationale regelingen en het rechtskarakter daarvan. Met name is niet beoogd enige wijziging van materiële aard in de heffing van invoerrecht aan te brengen. In de in dit opzicht beperkte strekking van het wetsvoorstel heb ik dan ook geen aanleiding gevonden het begrip invoer nader te omschrijven nu in het Tariefbesluit 1960 een definitie van dat begrip niet voorkomt.

Een definitie heeft intussen niet altijd ontbroken. In navolging van overeenkomstige bepalingen in de Tariefwet 1924 (Stb. 568), de Tariefwet 1934 (Stb. 1935, 381) en het Tariefbesluit 1947 (Stb. H 438) bevatte het Tariefbesluit 1960 in artikel 1, onderdeel d, aanvankelijk een bepaling volgens welke onder invoer moest worden verstaan het brengen van goederen in het vrije verkeer. Bij de invoering van de AWDA is deze bepaling vervallen (vgl. artikel II van het Invoeringsbesluit douanewetgeving, Stb. 1962, 343) als zijnde naast dienaangaande in de AWDA opgenomen bepalingen overbodig. Kon uit het ingewikkeld en onoverzichtelijk samenstel van bepalingen van de Algemene wet van 1822 over de heffing der rechten van in-, uit- en doorvoer en van accijnzen geen duidelijk beeld worden

verkregen omtrent het belastbaar feit, de AWDA bevat op dit punt zodanig duidelijke bepalingen dat het niet moeilijk is vast te stellen welk begrip invoer de wetgever voor ogen heeft gestaan. Met name uit artikel 6, waarin wordt aangeduid welke fiscale bestemming aan goederen kan worden gegeven, en uit de artikelen 111 e.v., welke het verschuldigd worden van belasting regelen, kan worden afgeleid welke omstandigheden het belastbare feit vormen. Van invoer is dan sprake indien:

a. goederen na een aangifte ten invoer tot verbruik, met voorwaardelijke vrijstelling van belasting, tot inslag onder krediet voor de accijns of tot inslag in accijnsentrepot, ter beschikking van de aangever zijn gesteld;

b. goederen zijn binnengebracht zonder aan een eerste kantoor te zijn aangebracht en aangegeven (smokkel), alsmede indien goederen niet gedekt door een douanedocument uit een douane-entrepot worden uitgeslagen (frauduleuze entrepotuitslag);

c. goederen worden onttrokken aan het douanetoezicht van de douaneregeling waaronder zij zijn geplaatst (niet-zuivering van een douanedocument of vrijstellingsrekening).

Voor de invoer – in vorenstaande zin – van goederen welke ter zake van die invoer aan belasting zijn onderworpen, zijn in de artikelen 111 e.v. uitdrukkelijke en duidelijke regels neergelegd omtrent de persoon van de belastingschuldige, het tijdstip van het ontstaan van de schuld en de omvang van de schuld.

Daarnaast voorzien deze bepalingen in het (alsnog) verschuldigd worden van belasting ten aanzien van goederen welke weliswaar reeds zijn ingevoerd, doch voor welke niet wordt voldaan aan de verplichtingen en voorwaarden waaronder zij met vrijstelling of met toepassing van een bijzondere heffingsregeling zijn toegelaten. Een bijzondere voorziening is voorts getroffen voor de verschuldigdheid voor goederen welke, hoewel zij niet worden ingevoerd, worden aangegeven ten invoer in het vrije verkeer EEG. Ook deze voorzieningen behelzen regels omtrent de persoon van de belastingschuldige, het tijdstip van het ontstaan van de schuld en de omvang van de schuld.

Nu uit de AWDA voldoende duidelijk blijkt wat onder invoer moet worden verstaan en in die wet nauwkeurig is geformuleerd wanneer bij invoer van aan belasting onderworpen goederen een belastingschuld ontstaat, komt mij het in 1962 door de wetgever ingenomen standpunt volgens hetwelk een definitie van het begrip invoer in de tariefwetgeving overbodig is, juist voor. Zulk een definitie zou niets aan de toepassing van de bestaande wettelijke bepalingen toe of af doen. In dit verband zij opgemerkt, dat wat de accijnzen betreft zich een zelfde situatie voordoet. Ook in de accijnswetten wordt volstaan met de bepaling dat ter zake van de invoer van aangewezen goederen een accijns wordt geheven, onder vaststelling van het tarief; de realisatie van de heffing geschiedt krachtens de AWDA.

Aan een definitie kleeft, naast haar overbodigheid, tevens het bezwaar dat zij, wil men niet in een technische opsomming van de omstandigheden of groepen van omstandigheden reeds opgenomen of voortvloeiende uit de AWDA vervallen, hetgeen wetstechnisch geen fraaie figuur zou opleveren, in zodanig algemene bewoordingen zou moeten worden gesteld, dat het begrip invoer daardoor niet aan duidelijkheid zou winnen. Dit geldt ook een definitie volgens welke onder invoer moet worden verstaan het brengen van goederen in het vrije verkeer. De uitdrukking «brengen in het vrije verkeer» is op zichzelf vaag; zij verkrijgt eerst inhoud hetzij door uitlegging van de bepalingen die haar bezigen dan wel uitwerken, hetzij door een aanvullende omschrijving. Dit laatste is het geval in het EEG-verdrag. In artikel 9 van dit verdrag wordt de uitdrukking vrij verkeer overigens niet gebezigd ter omschrijving van het begrip invoer, doch ter vaststelling van de reikwijdte van het vrije goederenverkeer tussen de lid-staten. Volgens artikel 10, eerste lid, van dat verdrag worden als zich bevindend in het vrije

verkeer in een lid-staat beschouwd de goederen uit derde landen waarvoor in die lid-staat de invoerformaliteiten zijn verricht en de verschuldigde invoerrechten zijn voldaan en waarvoor geen gehele of gedeeltelijke teruggaaf van die rechten is verleend. Onder het verrichten van formaliteiten is niet alleen te verstaan het doen van een aangifte ten invoer, doch mede het in acht nemen van nationale dan wel communautaire voorwaarden vastgesteld op het gebied van de landbouwpolitiek, de handelspolitiek, het sectoriële economische beleid, en dergelijke. Voorts moeten onder invoerrechten mede worden begrepen de landbouwheffingen en anti-dumpingrechten, niet echter de verbruiksbelastingen. Voor het brengen van goederen in het vrije verkeer in vorenbedoelde zin (la mise en libre pratique) zijn door de Raad van de Europese Gemeenschappen gemeenschappelijke procedures vastgesteld bij Richtlijn 79/695/EEG van 24 juli 1979 (PbEG L 205). In dit verband zij opgemerkt dat, wanneer de invoerformaliteiten en de voldoening van hetgeen verschuldigd is zich mede uitstrekken tot de verbruiksbelastingen, gesproken wordt van invoer tot verbruik (la mise à la consommation), een term die ook in de AWDA wordt gebezigd (artikel 6, eerste lid, onderdeel a, 1e). Voor de toepassing van het EEG-verdrag en de daarop gegronde voorschriften zijn derhalve niet in het vrije verkeer bij voorbeeld goederen welke ten invoer met voorwaardelijke vrijstelling van invoerrecht zijn aangegeven of goederen welke frauduleus zijn binnengebracht.

Voor de EG-wetgeving is het brengen van goederen in het vrije verkeer, zoals hiervoor reeds vermeld, niet identiek aan invoer. Het is slechts één van de omstandigheden welke een douaneschuld doen ontstaan. Men zie Richtlijn 79/623/EEG van 25 juni 1979 (PbEG L 179) inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op het gebied van de douaneschuld. Het begrip invoer is in de EG-wetgeving niet gedefinieerd, evenmin, naar mij uit verkregen inlichtingen is gebleken, in de douanewetgevingen van de lid-staten. Uit de EG-wetgeving kan echter een begrip invoer worden afgeleid dat overeenstemt met het hiervoor uit de AWDA ontwikkelde begrip. Voor die wetgeving zijn goederen waarvoor voorwaardelijke vrijstelling van invoerrecht wordt genoten, alsmede goederen welke fraduleus zijn binnengebracht, ingevoerd; zij bevinden zich echter niet in het vrije verkeer. Ook voor de nationale wetgeving geldt dat die goederen zijn ingevoerd; zij zijn echter voor de toepassing van het EEG-verdrag en de daarop gegronde voorschriften in ons land niet in het vrije verkeer. In dit licht bezien is een definitie in de tariefwetgeving volgens welke invoer is het brengen van goederen in het vrije verkeer, niet aanvaardbaar. Zulk een definitie zou een begrip vrij verkeer introduceren dat ruimer is dan dat van de EG-wetgeving ofwel, als het begrip vrij verkeer de betekenis krijgt die het in de EG-wetgeving heeft, tot een te beperkt begrip invoer leiden.

In de Wet op de omzetbelasting 1968 (Stb. 329) wordt een definitie gegeven van elk van de drie belastbare feiten, te weten leveringen, diensten en invoer. Artikel 18 van deze wet omschrijft invoer als het brengen van goederen in het vrije verkeer. Hiervoor heb ik reeds opgemerkt dat het begrip brengen in het vrije verkeer op zichzelf vaag is en een nadere inhoudsbepaling behoeft, dit te meer nu in de wet zelf niet wordt vermeld wat daaronder moet worden verstaan. De definitie van artikel 10 van het EEG-verdrag kan hier geen uitkomst bieden; zij is niet identiek aan invoer en geldt voorts niet de verbruiksbelastingen. Wel is van groot belang ten deze artikel 22 van de wet op de omzetbelasting 1968 volgens welke bepaling van AWDA van toepassing is als ware de omzetbelasting invoerrecht.

Uit deze vaststelling van de wijze van heffing blijkt dat de omzetbelastingwetgever een begrip invoer voor ogen heeft gestaan zoals dat voortvloeit uit de AWDA. Wat dan onder invoer moet worden verstaan is hiervoor uiteengezet. Dit laatste is door de omzetbelastingwetgever samengevat met de uitdrukking het brengen van goederen in het vrije verkeer, een uitdrukking die in de omzetbelastingwetgeving overigens al sedert de

totstandkoming van het Besluit op de Omzetbelasting 1940 (Verordeningenblad no. 242/1940) wordt gebezigd.

Ik ben mij er niettemin van bewust dat de omschrijving van het begrip invoer in artikel 18 van de Wet op de omzetbelasting de contouren van dat begrip niet onmiddellijk duidelijk maakt. In het kader van de technische herziening van de wet op de omzetbelasting wordt bestudeerd of het mogelijk is te komen tot een betere definitie van het begrip invoer.

Wat betreft de gesignaleerde complicaties in Benelux merk ik het volgende op. Bij de Overeenkomst tot eenmaking van het Benelux-douanegebied ('s-Gravenhage, 29 april 1969, Trb. 125) is een situatie tot stand gebracht waarin uit hoofde van de wetgevingen van de Beneluxlanden inzake de heffing van invoerrecht de aan de onderlinge grens te vervullen formaliteiten zijn vervallen. Ingevolge deze overeenkomst is de werkingssfeer van de nationale douanewetgeving van elk van de drie landen uitgebreid tot het gehele Beneluxgebied. Worden in één van de landen uit derde landen herkomstige goederen binnengebracht, dan vallen die goederen reeds onder het toepassingsgebied van de wetgevingen van de andere partnerlanden. In dat land verrichte ambtshandelingen hebben rechtsgevolgen voor de partnerlanden. Wanneer bij voorbeeld voor Nederland bestemde Franse goederen in België binnenkomen en aldaar op regelmatige wijze worden aangebracht en aangegeven, vallen zij reeds onder het toepassingsgebied van de AWDA en worden de goederen douanegoederen in de zin van deze wet.

Het douanedocument dat in België wordt afgegeven, is een document naar Nederlands recht; aan de grens behoeven te dien aangezien geen formaliteiten meer te worden vervuld. Worden de goederen in België na een aangifte ten invoer ter beschikking van de aangever gesteld, dan zijn ze ook voor de AWDA geen douanegoederen meer; ook dan behoeven aan de grens te dien aangezien geen formaliteiten meer te worden vervuld. Uitdrukkelijk is in de overeenkomst vastgelegd dat zij geen beletsel vormt voor het handhaven van formaliteiten voorgeschreven in de nationale bepalingen inzake de accijnzen en de omzetbelastingen. De werkingssfeer van deze bepalingen is beperkt gebleven tot de nationale grondgebieden, zulks in afwachting van de totstandkoming van één accijns-onderscheidenlijk omzetbelastinggebied. Ter zake van deze belastingen zijn de grensformaliteiten, zij het in belangrijke mate vereenvoudigd, gehandhaafd.

De opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot de volgens deze leden merkwaardige redactie van artikel 2, tweede lid, moet op een misverstand berusten. Uit artikel 1 mag niet worden afgeleid dat de invoerrechten zelf de aldaar genoemde regelingen zijn. Dit artikel bepaalt wat onder tarief van invoerrechten moet worden verstaan en omschrijft het als een samenstel van nader aangeduide regelingen. Volgens artikel 2, tweede lid, wordt het invoerrecht, vastgesteld bij het eerste lid van dit artikel, geheven naar de onderscheidingen en bepalingen van dit samenstel van regelingen.

**Artikel 3**

Naar aanleiding van hetgeen door de leden van de C.D.A.-fractie is gezegd met betrekking tot het omrekenen van de Ecu's uitgedrukte specifieke rechten en waarden merk ik op, dat voor de toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief van de EEG in de lid-staten in beginsel een jaarkoers wordt gebezigd. Deze jaarkoers is de koers die op 1 oktober van het voorafgaande kalenderjaar in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen bekend is gemaakt. Ten overvloede wordt deze koers nog eens opgenomen in de Inleidende bepalingen van dat gemeenschappelijk douanetarief, van welk tarief jaarlijks een bijgewerkte versie wordt vastgesteld en gepubliceerd. De aangevers die geregeld goederen ten invoer aangeven behoeven derhalve in beginsel slechts eenmaal per jaar om te rekenen. Overigens geldt ook hier dat in het z.g. gebruikstarief de in de EG-wetgeving in Ecu's uitgedrukte specifieke rechten en waarden in Nederlandse valuta worden opgenomen. Het ligt niet in mijn bedoeling hierin verandering aan te brengen.

**Artikel 8**

De vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of de bestaande Beschikking Vrijstellingen-Tariefbesluit 1960 zal worden vervangen door een nieuwe ministeriële regeling beantwoord ik, onder verwijzing naar hetgeen ik hiervoor dienaangaande heb gezegd, bevestigend. Deze leden hebben voorts de vraag gesteld of bij de nieuwe regeling het huidige, in hun ogen nogal royale, vrijstellingsregime zal worden gehandhaafd, waarbij zij in het bijzonder hebben gedacht aan de vrijstelling wegens actief veredelingsverkeer.

In dit verband zij opgemerkt, dat, zoals ik hiervoor onder artikel 2 heb aangeduid, het wetsvoorstel niet beoogt enige wijziging van materiële aard in de heffing van invoerrecht aan te brengen. Dit geldt ook het vrijstellingsregime. Zo zal het wetsvoorstel geen gevolgen hebben voor de regels welke volgens de huidige wetgeving van toepassing zijn met betrekking tot de vrijstelling wegens actieve veredeling. Deze vrijstelling is onderwerp van Richtlijn 69/73/EEG van 4 maart 1969 inzake de harmonisatie van de *wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de regeling* «actieve veredeling» (PbEG L 58). Zowel de Beneluxwetgeving als de nationale wetgeving zijn destijds met deze richtlijn in overeenstemming gebracht. De huidige, reeds sedert 1 januari 1970 toepasselijke, regels voorzien er inderdaad in dat een aanvraag om vrijstelling wegens actief veredelingsverkeer eerst kan worden ingewilligd nadat deze is getoetst aan in de richtlijn vastgestelde economische criteria. Bij de behandeling van de Wet van 18 december 1969 (Stb. 589), houdende wijziging van de AWDA (Kamerstukken II 1969/1970, 10 246, nr. 6, blz. 6, rechterkolom) heeft de regering te kennen gegeven dat zij het te dien aanzien bereikte compromis alleszins aanvaardbaar achtte, mede gelet op de soepele formulering van de criteria en de methode van toepassing daarvan. Wat betreft de identiteitseis merk ik op, dat de ter zake geldende regels toelaten dat in het vrijgestelde actieve veredelingsverkeer goederen van dezelfde soort en hoedanigheden en met dezelfde technische kenmerken als de ingevoerde worden gebezigd, ongeacht of het ingevoerde of binnenlandse goederen betreft. Binnen het kader van dit z.g. equivalentieverkeer is het ook toegestaan uit binnenlandse goederen vervaardigde veredelingsprodukten uit te voeren alvorens grondstoffen met vrijstelling uit derde landen in te voeren. Met betrekking tot de wijze waarop de vrijstelling kan worden verleend voorzien de huidige toepasselijke regels voorts erin dat dit kan geschieden zowel in de vorm van opschorting van de heffing van invoerrecht als in de vorm van teruggaaf van betaald invoerrecht.

*Alle hiervoor bedoelde regels strekken tot uitvoering van de hiervoor* genoemde richtlijn. Indien deze regels royaal kunnen worden genoemd, dan geldt dit mede de richtlijn.

Deze leden hebben voorts nog een aantal opmerkingen geplaatst bij de in artikel 9 van de Beschikking Vrijstellingen-Tariefbesluit 1960 voorkomende definitie van het begrip normale verblijfplaats. Met name hebben zij zich afgevraagd of het mogelijk is de 185-dagen-norm te schrappen. Ik meen dat dit niet mogelijk is, alleen al omdat deze norm is opgenomen ter uitvoering van de EG-wetgeving. Is het binnen het kader van de nationale wetgeving al lastig vast te stellen wat onder normale verblijfplaats moet worden verstaan, het is nog moeilijker zoals de praktijk heeft aangetoond, binnen het kader van de EG-wetgeving aan dat begrip een inhoud te geven welke voor tien lid-staten aanvaardbaar is. De in deze wetgeving opgenomen definitie, waarvan de 185-dagen-norm deel uitmaakt, is dan ook het resultaat van een moeizaam bereikt compromis. Intussen is voor de toepassing van de norm in de praktijk een bescheiden rol weggelegd. Acht de douane aantoning van de normale verblijfplaats noodzakelijk, hetgeen bij het toelaten van vervoermiddelen meestentijds niet het geval zal zijn, dan kan dit geschieden door een legitimatiebewijs, zoals een paspoort, maar ook door elk ander officieel bescheid. Slechts in de gevallen waarin

misbruik van de vrijstelling wordt gevreesd, zal het voorkomen dat de 185-dagen-norm betekenis krijgt.

Met de leden van de C.D.A.-fractie ben ik van mening dat bij verwijzing naar bepalingen in andere wetgeving zulks in beginsel het beste kan geschieden door het noemen van concrete artikelen uit die wetgeving. Zoals in de memorie van toelichting op artikel 8, onderdeel A, reeds is opgemerkt, zou dat in het onderhavige geval evenwel tot ongewenste complicaties leiden. Immers, de EG-wetgeving die hierbij een rol speelt is nog steeds aan veranderingen onderhevig, waardoor een verwijzing naar bepaalde artikelen spoedig achterhaald zou zijn en de nationale wetgeving steeds opnieuw zou moeten worden aangepast. Voor «het zoeken naar een speld in een hooiberg» ben ik, anders dan deze leden, niet zo bevreesd.

Voor ondernemers die met dit onderdeel van de omzetbelastingwetgeving worden geconfronteerd zal in verreweg de meeste gevallen facturering in buitenlandse valuta een regelmatig voorkomend verschijnsel zijn. Deze ondernemers zullen er geen moeite mee hebben vast te stellen tegen welke wisselkoers omrekening in Nederlandse valuta moet geschieden. Voor ondernemers die slechts incidenteel met deze problematiek te maken hebben zal in voorkomend geval, evenals met betrekking tot de huidige algemene verwijzing naar het Tariefbesluit 1960, voorlichting van de zijde van de belastingdienst of van het georganiseerde bedrijfsleven uitkomst bieden.

Het doet mij genoegen dat deze leden kunnen instemmen met de nieuwe opzet van artikel 21 van de Wet op de omzetbelasting 1968 in die zin, dat het systeem van concreet genoemde vrijstellingen wordt vervangen door een meer algemene omschrijving met een delegatie aan de minister. Aan de wens van deze leden om ook voor actieve veredeling – eventueel slechts in bepaalde gevallen – in een vrijstelling van omzetbelasting te voorzien zal ik gaarne tegemoetkomen. Werd indertijd, bij het opstellen van de bepalingen inzake vrijstelling van omzetbelasting bij invoer, ervan uitgegaan dat aan deze vrijstelling geen behoefte bestond door de werking van het zgn. aftrekmechanisme binnen de omzetbelasting, inmiddels is uit verzoeken die mij daaromtrent hebben bereikt duidelijk geworden dat aan een vrijstellingsmogelijkheid in dit geval wel degelijk behoefte kan bestaan.

De vraag van deze leden of de samenloop tussen de gegeven omschrijving van de vrijstellingen van omzetbelasting bij invoer met die, voorzien in artikel 14 van de z.g. zesde omzetbelasting-richtlijn een probleem vormt, meen ik ontkennend te moeten beantwoorden. Zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, is in de Wet op de omzetbelasting 1968 thans voor alle gevallen van genoemd artikel 14 een voorziening getroffen. Enerzijds is dit bereikt door een aantal in dat artikel 14 afzonderlijk genoemde categorieën in het voorgestelde artikel 21 samen te voegen, anderzijds bevat de wet voor een aantal andere vrijstellingsgevallen van artikel 14 reeds voorzieningen waardoor het beoogde resultaat wordt bereikt. De omstandigheid dat een aantal vrijstellingen die zijn voorzien in artikel 14 van de zesde richtlijn reeds in gedetailleerde uitvoeringsrichtlijnen zijn verwerkt, doet hieraan niet af. De in het nieuwe artikel 21 voorgestelde delegatiebepaling maakt het juist mogelijk bestaande en nog vast te stellen communautaire uitvoeringsrichtlijnen adequaat en snel in de nationale wetgeving te verwerken.

Deze leden hebben er voorts terecht op gewezen dat artikel 22, vierde lid, van de wet eveneens moet worden gewijzigd nu in artikel 21 geen vrijstellingsbepalingen meer worden genoemd. In de nota van wijziging is ter zake een voorziening opgenomen.

Tenslotte hebben deze leden geïnformeerd naar de stand van zaken met betrekking tot enkele door hen bij de behandeling van de Wet van 29 september 1982 tot wijziging van de AWDA geuite wensen.

Dit betreft allereerst de aanwijzing als belastingschuldige van de onder de vigerende bepalingen hoofdelijk mede aansprakelijke derde door wiens toedoen de belasting waaraan de goederen bij invoer zijn onderworpen,

niet of niet volledig is geheven. Met betrekking tot de vaststelling van de personen die gehouden zijn tot betaling van een douaneschuld heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen inmiddels een voorstel voor een verordening bij de Raad ingediend (PbEG 1982, C 340, en PbEG 1984, C 189). De Raad heeft dit voorstel nog niet in behandeling genomen.

Wat betreft het in de AWDA opnemen van de hoofdlijnen van het stelsel van administratief toezicht, met de daarbij behorende bepalingen van materieel recht, is van belang dat het EEG-overleg over de uitwerking van de Richtlijn invoerprocedure van 24 juli 1979 (PbEG L 205) tot de conclusie heeft geleid dat vaststelling van gemeenschappelijke toepassingsbepalingen voorshands achterwege kan blijven. In mei 1983 is door de Directeur-Generaal der Belastingen een Beleidsgroep Douane ingesteld welke tot taak heeft zich te beraden en voorstellen te doen omtrent maatregelen en voorzieningen die een optimaal functioneren van de Dienst der invoerrechten en accijnzen kunnen bevorderen. In het kader hiervan wordt mede een onderzoek verricht naar de administratieve procedures.

Alvorens tot een definitieve standpuntbepaling te komen acht ik het raadzaam de resultaten hiervan, welke medio 1985 tegemoet mogen worden gezien, af te wachten.

Met betrekking tot een mogelijke herziening van de bezwaar- en beroepsprocedure merk ik op, dat, nu de Raad in de loop van dit jaar een aanvang heeft gemaakt met het overleg over het reeds in 1981 door de Commissie ingediende voorstel voor een richtlijn tot harmonisatie van de nationale wetgevingen op dit gebied (PbEG, C 33), het mij wenselijk voorkomt eerst te bezien tot welk resultaat dit overleg leidt.

De staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning