

Vergaderjaar 1986-1987

19 137

Wijziging van de In- en uitvoerwet

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 september 1986

Gaarne beantwoorden wij het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor de Buitenlandse Handel over het wetsontwerp als volgt.

1. Algemeen

Wij hebben met erkentelijkheid kennis genomen van de instemming met het onderhavige wetsontwerp van de leden van de fracties van de P.v.d.A. en het C.D.A.

In het navolgende zal worden getracht duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van de punten, waarover nog vragen bleken te bestaan. Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat het advies van de Commissie Regelingen In- en uitvoerwet van de SER, anders dan in de memorie van toelichting was vermeld, niet als bijlage was bijgevoegd, kunnen wij mededelen, dat een exemplaar van bedoeld advies van de Tweede Kamer is toegezonden direct nadat het voorlopig verslag was ontvangen.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden enkele vragen over de regulerings- en dereguleringsaspecten in het voorstel. Toen het onderhavige wetsvoorstel naar de ministerraad werd gezonden (augustus 1984) waren de *aanwijzingen inzake de terughoudendheid met regelgeving* nog niet tot stand gekomen. De toetsingsprocedure door middel van toezending van de beantwoording van de vragenlijst aan de Minister van Justitie is pas per 1 februari 1985 ingevoerd. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de SER-commissie is het wetsontwerp voor de toezending aan de ministerraad getoetst op dereguleringsaspecten. Dit heeft geleid tot toevoeging van de tweede volzin aan het voorgestelde tweede lid van artikel 2 (artikel I B) en tot het vervallen van het voorstel tot wijziging van artikel 2a, dat nog wel voorkwam in het aan de SER-commissie gezonden concept.

2. Harmonisatie met Sanctiewet 1977

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie merken wij op, dat het verschil in procedurevoorschriften in de beide wetten voor de totstandkoming van besluiten geen principiële achtergrond heeft, zoals reeds is opgemerkt in de memorie van toelichting

onder 2.3. Dit ligt anders bij de bepalingen inzake de parlementaire bevoegdheden. Op dat punt wordt de regeling in de In- en uitvoerwet bij deze wijziging dan ook aangepast aan de Sanctiewet.

De toezending van een afschrift van elk in- en uitvoerbesluit, zoals tot voor kort geschiedde, was naar onze mening verworpen tot een loutere plichtpleging. De meeste besluiten houden niet meer in dan een aanpassing aan, dan wel een uitvoering van, E.G.-maatregelen, waartoe Nederland volkenrechtelijk verplicht is. Toezending aan de Tweede Kamer is in andere gevallen dan die, bedoeld in artikel 2c, zesde lid (nieuw), weinig zinvol te achten.

3. Invoer en uitvoer

In antwoord op de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie kunnen wij bevestigen dat de voorgestelde definitieverruiming de administratieve werklast voor het bedrijfsleven niet zal vergroten. Door uitdrukkelijk aan te knopen bij de begrippen invoer en uitvoer van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen wordt, zoals reeds in de memorie van toelichting vermeld, een duidelijke verbetering uit een oogpunt van rechtszekerheid en hanteerbaarheid voor met name ook het bedrijfsleven bereikt.

4. Delegatie aan de ministers

In antwoord op de bij deze paragraaf gestelde vraag van de leden van de V.V.D.-fractie merken wij het volgende op. Over voorstellen voor communautaire maatregelen betreffende de in- en uitvoer wordt ook nu reeds waar mogelijk overleg gevoerd met het bedrijfsleven. Als voorbeeld moge dienen het intensieve overleg tussen de textiel- en confectie-industrie en het Ministerie van Economische Zaken over de invoerbepalingen voor textielproducten. Zo zijn er verschillende wegen waarlangs het bedrijfsleven en de overheid contact onderhouden over maatregelen uit «Brussel». Ook op communautair niveau vindt regelmatig overleg plaats tussen het Europese bedrijfsleven en de communautaire instellingen.

Het voorschrijven van een nationale advies- of kennisgevingsprocedure bij het tot stand komen van communautaire maatregelen is naar onze mening daarom overbodig en onnodig verstarrend, zoals in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting ook gesteld. Gezien de grote tijdsdruk, die vaak optreedt bij de voorbereiding van bedoelde maatregelen zou het voorschrijven van zo'n procedure ook om praktische redenen niet gewenst zijn. Onze bereidheid om in de gevallen, waarin noodzakelijk overleg met het bedrijfsleven niet langs de gebruikelijke kanalen kan plaatsvinden, de SER dan wel een commissie als bedoeld in artikel 43 van de Wet op de bedrijfsorganisatie te raadplegen, hebben wij in de eerdergenoemde paragraaf van de memorie van toelichting reeds uitgesproken.

5. Procedurele en administratieve voorschriften; het heffingen- en restitutieregime

In antwoord op de vragen van de V.V.D.-fractie kunnen wij bevestigen, dat de onderhavige voorstellen niet tot verrassingen voor het bedrijfsleven zullen leiden. Zoals in de memorie van toelichting reeds is opgemerkt worden de hier bedoelde voorschriften ook nu al in in- en uitvoerbesluiten opgenomen op basis van de artikelen 2, tweede lid, onder d, en 4 van de wet. De thans voorgestelde opsomming van bevoegdheden voorziet echter in een meer expliciete en duidelijker wettelijke grondslag voor het vaststellen van de noodzakelijke uitvoeringsvoorschriften. Uit het limitatieve karakter van de opsomming in het voorgestelde eerste lid van artikel 4 volgt reeds, dat in uitvoeringsmaatregelen niet meer dan het noodzakelijke zal worden geregeld. Daaraan kan nog worden toegevoegd, dat ontwerpen van in- en uitvoerbesluiten altijd aan een dereguleringsstoets worden

onderworpen. Ook dit leidt tot een terughoudend gebruik van de mogelijkheden voor regelgeving.

6. Hoofdelijke mede-aansprakelijkheid

De vragen van de leden van de V.V.D.-fractie hierover beantwoorden wij als volgt.

Wij wijzen er op, dat de voorziening, welke in artikel 5b wordt voorgesteld, niet in de eerste plaats bedoeld is voor fraudebestrijding, al zullen in de praktijk frauduleuze handelingen veelal een rol spelen. In die zin zal er natuurlijk een preventieve werking van uitgaan. Primair wordt echter beoogd een ruimere verzekering van het voldoen van een eventuele heffingschuld mogelijk te maken door de personen, die thans op formele gronden de heffing ontgaan, aan te wijzen als hoofdelijk mede-aansprakelijken. Naast de voorbeelden, welke in de memorie van toelichting bij de artikelsgewijze toelichting zijn gegeven, zou als voorbeeld nog genoemd kunnen worden het geval, waarbij de hoogte van de heffing afhankelijk is van de «bestemming» van het ingevoerde goed. Die kan bestaan in een bepaalde verwerking. Indien de verwerking niet uitgevoerd wordt door de importeur, zou het naar gelang van de omstandigheden de voorkeur kunnen verdienen – in geval van niet of niet juist verwerken – de feitelijk nalatige aan te spreken in plaats van de importeur.

Bij geen andere wettelijke regeling is aansluiting gezocht dan bij de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen.

Het is nu nog niet mogelijk met een redelijke mate van nauwkeurigheid aan te geven, in welke gevallen wél en in welke geen gebruik gemaakt zal worden van de voorgestelde bevoegdheid.

8. Toezicht op de naleving

In antwoord op de desbetreffende vragen van de leden van de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. dient vooropgesteld te worden, dat het noodzakelijk is dat eenmaal tot stand gekomen wetgeving ook wordt nageleefd en dat toezicht op die naleving noodzakelijk is.

Het instrumentarium, dat ter beschikking staat voor de opsporing van strafbare feiten is daarvoor volgens de huidige inzichten niet voldoende, omdat dat slechts kan worden aangewend indien er sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit. Die omstandigheid beperkt de mogelijkheden tot handhaving van wetgeving door de overheid aanzienlijk. Om die reden is het zeer wenselijk dat toezichthoudende bevoegdheden worden gecreëerd. Zoals in de memorie van toelichting al vermeld is het in recentere wetgeving dan de In- en uitvoerwet reeds gebruikelijk toezichtbepalingen op te nemen. Hieraan kan nog worden toegevoegd, dat een effectief toezicht op de naleving van regelingen, die voortvloeien uit volkenrechtelijke verplichtingen, als een onderdeel van die verplichtingen moet worden beschouwd.

Bij de keuze van de bevoegdheden in het onderhavige wetsontwerp is in aanmerking genomen, dat ze toegepast moeten kunnen worden bij de controle op de naleving van in- en uitvoerbesluiten. Controlebevoegdheden zijn dan onder andere van belang in omstandigheden, waarin de douane geen bevoegdheden heeft.

Het toezicht zal worden uitgeoefend door ambtenaren van de Economische Controledienst en de Algemene Inspectie Dienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij. De leden van de C.D.A.-fractie kunnen wij antwoorden, dat ons over het optreden van deze diensten op grond van bestaande toezichtregelingen nimmer klachten als door de leden van deze fractie bedoeld hebben bereikt. Beide diensten hebben een langdurige ervaring met de uitoefening van toezicht en beschikken over zeer ter zake kundige ambtenaren. Daarnaast kan een adequate instructie van de

betrokken ambtenaren een extra garantie geven, dat zij zo veel mogelijk met gepaste, uit de wet voortvloeiende terughoudendheid en de vereiste tact te werk zullen gaan. De beperkte personeelscapaciteit bij de beide diensten is inderdaad meer een pragmatisch dan een principieel argument, maar niettemin brengt dit gegeven met zich mee, dat men steeds genoopt zal zijn het toezicht zo efficiënt mogelijk uit te voeren, dat wil zeggen met inachtneming van de nodige terughoudendheid, zowel wat betreft het aantal gevallen als de wijze waarop per geval een onderzoek zal worden verricht. Bovendien is het optreden te allen tijde aan rechterlijke toetsing onderworpen.

Een beperking van de onbevoegdheden tot die gevallen, waarin zwaarwegende economische of politieke belangen in het geding zijn is naar onze mening, zoals ook al in de memorie van toelichting op de blzz. 21 en 22 uiteengezet, ongewenst.

Daaraan voegen wij het volgende toe.

Indien de bevoegdheden slechts ten aanzien van een beperkt aantal besluiten zouden gelden, zou dit ten onrechte een indruk wekken van «zware» en «minder zware» besluiten, met mogelijke gevolgen van dien voor de bereidheid tot naleving. Indien de bevoegdheden gedifferentieerd zouden worden naar de aard van de besluiten, zou dit bovendien tot een onduidelijke situatie kunnen leiden.

Met betrekking tot een overzicht hoe in een aantal grote EEG-landen deze materie geregeld is merken wij het volgende op.

De Duitse Bondsrepubliek kent een op de algemene fiscale wetgeving gebaseerd systeem van periodieke «Betriebsprüfungen» waarmee geregeld toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van communautaire en Duitse wettelijke bepalingen inzake Aussenwirtschaft, Zoll, Steuer en Marktordnung. De betrokken ondernemer is verplicht medewerking te verlenen en inzage van boeken en bescheiden toe te staan. Hoewel het weigeren van de gevorderde medewerking of inzage als zodanig geen strafbaar feit oplevert, is er dan wel sprake van vermoeden van een overtreding zodat een beroep kan worden gedaan op de (nog) meer uitgebreide opsporingsbevoegdheden.

De Britse douane heeft op grond van de Customs and Excise Management Act 1979, die betrekking heeft op goederen, waarvan de in-, uit- of doorvoer is verboden of aan beperkingen onderworpen, het recht om nadere gegevens te vorderen, inzage te nemen van facturen, cognossementen en alle overige op de goederen betrekking hebbende bescheiden. Het niet voldoen aan deze vordering levert een strafbaar feit op.

Ook de Franse Code des Douanes ten slotte verschaft de douane het recht op «enquêtes d'initiatives» en behelst, voorts een delegatie aan de betrokken minister om zonedig meer gedetailleerde lagere regelgeving ter zake tot stand te brengen.

De voorbeelden waar de leden van de V.V.D.-fractie naar vroegen zijn te vinden in elke handelssector. Men kan hier denken aan de regelingen voor staal, textiel, tot voor kort koffie, en landbouwgoederen. In al deze sectoren is sprake van grote economische belangen en spelen buitenslands-politieke kwesties een belangrijke rol.

Met de door de V.V.D.-fractie bedoelde passage in de memorie van toelichting werd bedoeld op het feit dat, mede omdat de in- en uitvoerregelingen veelal zo gecompliceerd zijn, uitvoering van de nodige controle aan de grens te veel oponthoud zou veroorzaken en belemmerend zou zijn voor het internationale goederenverkeer. De bevoegdheden en de deskundigheid van de douane zijn bovendien niet altijd toegesneden op de specifieke eisen van die regelingen. Het is daarom gewenst ook in een later stadium onder minder belastende omstandigheden controles te kunnen uitvoeren. Overigens werkt het bedrijfsleven daaraan nu al vrijwillig mee.

Voor het antwoord op de vragen naar de te verwachten praktijk, alsmede ons standpunt over het SER-advies verwijzen wij naar de antwoorden op de vragen van de leden van de C.D.A.-fractie.

Een uitbreiding van de personeelscapaciteit binnen afzienbare tijd ligt niet in ons voornemen.

Artikel I

Op de desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie kan worden geantwoord, dat door het nog belangrijker worden van de aangifte de werklast van het bedrijfsleven niet zal toenemen, omdat deze wetswijziging geen verandering brengt in de douaneprocedures. De centrale rol van de aangifte houdt in het bijzonder in, dat de aangifte meer dan tot nu toe bepalend zal worden voor de beantwoording van de vraag of van invoer of uitvoer in de zin van de In- en uitvoerwet sprake is (geweest). Hieruit vloeit uiteraard geen verzwaring van de werklast van het bedrijfsleven voort.

Artikel ID

Voor het antwoord op de vragen van de leden, behorende tot de P.v.d.A.-fractie, over de harmonisatie met de Sanctiewet 1977 op het punt van de advisering door de SER, verwijzen wij naar het gestelde onder punt 2 van deze memorie. Daaraan voegen wij nog toe, dat door de nieuwe mogelijkheid van ministeriële regelgeving in artikel 2, vierde lid (nieuw) de verplichte advisering door de SER over de uitvoering van voor Nederland bindende besluiten, voor zover dit geschiedt bij ministeriële regeling als hiervoor bedoeld, komt te vervallen. Aangezien het onderscheid in terminologie van de In- en uitvoerwet en de Sanctiewet in de praktijk geen verschil maakt, hebben wij er geen behoefte aan de wetten tevens op dit punt te harmoniseren.

Over de termijn van advisering merken wij op, dat de In- en uitvoerwet te dien aanzien geen termijn stelt. Een eventuele ministeriële regeling blijft van kracht tot acht maanden na ontvangst van het advies. De werkingsduur van een ministeriële regeling krachtens de Sanctiewet is tien maanden. De SER moet in de gelegenheid worden gesteld zijn mening kenbaar te maken, maar, anders dan bij de In- en uitvoerwet, is de voordracht van een maatregel niet afhankelijk van een advies van de SER. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van een Sanctiewet (kamerstukken II, 1975/76, 14 006) is over de adviestermijn opgemerkt (blz. 9), «dat de betrokken Ministers bij de kennisgeving van hun voornemen tot het doen van een voordracht duidelijk zullen moeten aangeven binnen welke termijn zij daartoe denken over te gaan. Daarbij zal een zodanige termijn worden gekozen dat de betrokken organisaties ruimschoots de gelegenheid hebben hun mening kenbaar te maken».

Naar onze mening is het niet gewenst het woord «landen» in het ontwerp-artikel 2c, zesde lid, te vervangen door: «landen en gebieden». Het verdient naar onze mening aanbeveling slechts bij strikte noodzaak af te wijken van de reeds in de wet voorkomende terminologie. Afgezien van de wenselijkheid van zo'n onderscheid komt daarbij ook nog het praktische bezwaar van de problemen bij het toezicht.

Artikel IF

Wij zijn met de P.v.d.A.-fractieleiden van mening, dat de opsomming van het voorgestelde eerste lid van artikel 4 zeer volledig is. Omdat het hier om bevoegdheden gaat, die desnoods tegen de wil van de betrokkene uitgeoefend kunnen worden, ook als niet sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, behoort de opsomming van bevoegdheden in de wet naar onze mening limitatief te zijn. Ook delegatie aan de Kroon van de mogelijkheid om die bevoegdheden uit te breiden achten wij om dezelfde reden ongewenst.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van V.V.D.-fractie verwijzen wij naar het gestelde onder 5.

Artikel IG

De onder a gestelde vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie beantwoorden wij als volgt. Indien geconstateerd wordt dat zich een omstandigheid als bedoeld in artikel 5b, eerste lid, heeft voorgedaan, kan de betrokken derde een heffing ter grootte van het ontbrekende bedrag worden opgelegd. Opzet bij die derde kan bij de toepassing van artikel 5b wel een rol spelen, maar is daarvoor geen voorwaarde. Het eerste lid, onder a, b en c, van dat artikel spreekt van hun «toedoen», artikel 124d van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen, waarnaar onderdeel d van artikel 5b, eerste lid, verwijst, heeft het over «weten of vermoeden». Tegen de oplegging van een heffing zal de betrokkene beroep kunnen instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 13 (nieuw)). Indien de betrokkene nalatig blijft het verschuldigde te voldoen, kan met toepassing van artikel 12 tot invordering, zo nodig met gebruikmaking van het recht van parate executie, worden overgegaan.

Aan een aparte strafbaarstelling van een gedraging als bedoeld in artikel 5b, eerste lid, bestaat geen behoefte. De hoofdelijke mede-aansprakelijkheid van artikel 5b achten wij, te zamen met de invorderingsmogelijkheid van artikel 12, in dit verband voldoende. Wij hebben dan ook in het wetsvoorstel op dit punt geen wijziging van artikel 1 van de Wet economische delicten opgenomen. Dat neemt niet weg, dat de gedragingen, bedoeld in artikel 5b, eerste lid, onder omstandigheden een gemeenschappelijk strafdelict kunnen opleveren. Te denken valt aan artikel 326 Wetboek van Strafrecht (oplichting). Indien aan de voorwaarden van die bepaling is voldaan – in dat kader is opzet wel van belang – zal het openbaar ministerie een strafvervolgning kunnen instellen. Of dat zal gebeuren hangt af van de omstandigheden van het concrete geval. In dit verband speelt het door het openbaar ministerie te hanteren opportuniteitsbeginsel een rol.

Een forfaitaire verhoging van een heffing is een administratieve strafmaatregel en behoeft dus een wettelijke grondslag. Zo'n grondslag biedt de In- en uitvoerwet niet en daaraan bestaat onzerzijds ook geen behoefte. Wel kennen sommige EEG-verordeningen een waarborgsom van meer dan 100%, die men verbeurt bij niet-nakoming van zijn verplichtingen. De wettelijke grondslag voor opnemings van een dergelijke regeling in in- en uitvoerbesluiten is te vinden in het huidige artikel 2, tweede lid, onder d.

Wat de onder b geformuleerde vraag betreft merken wij op, dat het niet mogelijk is van de betrokken derde rente te verlangen over de periode dat de heffing weliswaar door zijn toedoen nog niet is betaald, maar voordat hij daarvoor aansprakelijk is gesteld.

Artikel IH

Inderdaad zal de in artikel 6 bedoelde schriftelijke opgave van de wijze, waarop een heffing, een restitutie of een bijdrage is berekend ook kunnen worden gevraagd nadat de beschikking betreffende een heffing, restitutie of bijdrage is genomen. Mede naar aanleiding van de onderhavige vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie stellen wij overigens in de bij deze memorie gevoegde nota van wijziging voor de redactie van artikel 6 te verbeteren en, mede ter bevordering van de rechtszekerheid van de betrokkenen, artikel 13 van de wet aan te vullen ter zake van de beroepstermijn.

Artikel IK

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden enkele vragen over het voorgestelde tweede lid van artikel 9. Deze vragen beantwoorden wij als

volgt. De huidige tekst van artikel 9 biedt slechts de mogelijkheid tot intrekking van een restitutie in geval van verstrekking van onjuiste gegevens. In de praktijk bestaat echter behoefte aan een ruimere terugvorderingsmogelijkheid. In dit verband noemen wij als voorbeeld het arrest van 5 december 1985, no. 124/83, van het Hof van Justitie van de EG in de zaak «Nicolas Corman et Fils». In deze zaak had de onderneming zijn contractuele verplichtingen tegenover de EG niet kunnen nakomen; van fraude was daarbij geen sprake. Niettemin oordeelde het Hof, dat de Lid-Staat verplicht was de onderneming een naheffing op te leggen, zulks ondanks het feit dat eerder op grond van controledocumenten de gestelde waarborg reeds was vrijgegeven. Indien de Lid-Staat in zo'n geval niet terugvordert, dan wordt het bedrag, dat volgens de EEG door een onjuiste interpretatie van Europese regelgeving door een nationale instantie ten onrechte ten laste van de Europese kas is uitgegeven, ten laste van die Lid-Staat gebracht.

In de praktijk zal ernaar worden gestreefd dit artikellid zo min mogelijk te hoeven toepassen door enerzijds vooraf zo veel mogelijk duidelijkheid te krijgen over interpretatie van Europese regelingen, hetzij door informatie, hetzij door jurisprudentie af te wachten, en anderzijds indien mogelijk bij de toekenning nadrukkelijk een voorbehoud te maken. In sommige gevallen is het echter voor de betrokkenen gunstiger alvast een bijdrage te ontvangen, ook al lopen zij het risico deze later te moeten terugbetalen. Om die reden zijn wij er voorstander van om het voorgestelde artikellid te handhaven.

Artikel 1T

In het voorgestelde artikel 19b is het binnentreden van woningen uitgezonderd, omdat het in het algemeen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer gewenst is terughoudendheid te betrachten met het mogelijk maken daarvan. In het kader van het toezicht op de naleving van de wet is het niet nodig zo'n ingrijpende bevoegdheid te creëren. Binnentreding van woningen is wel mogelijk bij opsporingsonderzoek (zie ook onder 8 voor het onderscheid tussen toezicht en opsporing), maar dan op grond van de Wet economische delicten. Daarvoor moet dan wel een vermoeden van een strafbaar feit bestaan.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
E. Heerma

De Minister van Landbouw en Visserij,
G. J. M. Braks

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning