

Vergaderjaar 1991-1992

22 389

Wijziging van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen en enkele andere wetten (aanpassing in verband met communautaire regelgeving alsmede enkele andere wijzigingen)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 september 1991

Bij Kabinetsmissive van 11 juni 1991, no. 91.005217, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen en enkele andere wetten (aanpassing in verband met communautaire regelgeving alsmede enkele andere wijzigingen).

1. Het wetsvoorstel betreft een verzameling van wetswijzigingen waaraan verschillende motieven ten grondslag liggen. Zo houdt een belangrijke wijziging van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (AWDA) verband met het in werking treden van vijf EEG-verordeningen per 1 januari 1991. Door de directe werking van deze verordeningen dient de nationale wetgever zich te beperken tot regelgeving van aanvullende aard. Om die reden wordt voorgesteld, aldus de memorie van toelichting, in de AWDA te laten vervallen die regels inzake douane-entrepots waarin vanaf 1 januari 1992 het communautaire recht voorziet. Het systeem van opslaginstututen zal direct door het EG-recht worden beheerst. Dit heeft tot gevolg dat vergunningen die eerst verleend werden op grond van de nationale wetgeving voortaan verleend zullen worden op grond van

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Den Haag, 29 oktober 1991

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juni 1991, nr. 91.005217, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 september 1991, bied ik U hierbij aan.

1. De Raad van State mist in de memorie van toelichting een systematische uiteenzetting over het vigerende opslagstelsel, alsmede een vergelijking met de mogelijkheden van de verordeningen. De Raad is van mening dat deze een juiste beoordeling van de aansluiting van de oude op de nieuwe regelgeving ten goede kunnen komen. Een vergelijking van de huidige regelgeving met de verordeningen zou naar mijn mening ten onrechte de suggestie kunnen wekken dat bestaande opslaginstututen automatisch overgaan in het nieuwe type dat daar naar aard en functie het meest mee overeenstemt. In werkelijkheid is de beheerder volkomen vrij in zijn keuze voor een van de vijf typen douane-entrepot die genoemd worden in artikel 2 eerste en tweede lid van Verordening (EEG) nr. 2561/90, dan wel voor een vrij entrepot op grond van Verordening (EEG) nr. 2504/88. De gevolgen van de overgang van

de desbetreffende EEG-verordening. De Raad van State meent dat deze ingrijpende overgang van nationaal systeem naar communautair systeem in de memorie van toelichting te summier behandeld wordt. Gemist wordt een systematische uiteenzetting over het vigerende systeem van opslaginstellingen, alsmede een vergelijking met de mogelijkheden van de verordeningen, waarbij verwezen wordt naar de desbetreffende bepalingen van de verordeningen. Deze uiteenzetting en vergelijking zouden een juiste beoordeling van de aansluiting van de oude op de nieuwe regelgeving ten goede kunnen komen.

Daarbij ware tevens duidelijk te maken of de houders van een goedkeuring/vergunning voor een opslaginstituut in de wijze van opslag of administratie wijzigingen dienen aan te brengen om aan de vereisten te blijven voldoen. Voorts ware aandacht te besteden aan de gevolgen welke de wetswijzigingen zullen hebben voor de huidige besluiten betreffende de opslaginstellingen. De memorie van toelichting ware naar het oordeel van de Raad dan ook aan te vullen.

2. In de toelichting in de paragraaf «Douane-entrepots en vrije-entrepots», zevende alinea (bladzijde 11) wordt aandacht besteed aan vergunningen afgegeven op de voet van de AWDA. Volgens de toelichting blijven vergunningen geldig voor zover de inhoud niet strijdig is met het bepaalde in de Basisverordening douane-entrepots (Verordening (EEG) nr. 2503/88 van de Raad van 25 juli 1988 betreffende douane-entrepots (PbEG L 225). Uit voornoemde tekst van de toelichting kan de indruk ontstaan dat een op grond van de AWDA afgegeven vergunning gedeeltelijk geldig kan blijven, namelijk voor zover zij niet strijdig is met de verordening. Artikel 30, derde lid, van de verordening (bladzijde 6) bepaalt evenwel dat een vergunning moet worden ingetrokken, wanneer de inhoud strijdig is met het bepaalde in

het vigerende stelsel naar het stelsel van de verordeningen worden dan ook in belangrijke mate bepaald door de keuzen die zullen worden gemaakt door de belanghebbenden zelf. Hierover valt niets met zekerheid te zeggen hoewel er uiteraard wel een bepaald verwachtingspatroon bestaat op dit punt. Verder vertoont het nieuwe stelsel als geheel naar zijn aard en functie in belangrijke mate overeenkomst met het huidige stelsel, doch het bevat voor wat betreft zijn juridische systematiek en terminologie belangrijke verschillen met de vigerende nationale regelgeving. Gezien het feit dat de door de Raad gevraagde systematische vergelijking weinig inzicht zal bieden in de overgang naar het nieuwe stelsel en het feit dat het vigerende stelsel bij de belanghebbenden genoegzaam bekend is, is in de memorie van toelichting uitgegaan van een beschrijving van het nieuwe stelsel, met waar mogelijk, globale verwijzingen naar de vigerende opslaginstellingen.

Over de gevolgen die de overgang naar het nieuwe stelsel kan hebben voor bestaande vergunninghouders, is een passage opgenomen in de paragraaf «Deregulering, budgettaire en personele gevolgen», mede in verband met hetgeen de Raad opmerkt onder punt 3. In de memorie van toelichting is in de paragraaf «Douane-entrepots en vrije entrepots» een passage opgenomen over de gevolgen die de wetswijzigingen hebben voor de bestaande besluiten betreffende de opslaginstellingen.

2. De Raad van State stelt in punt 2 van het advies dat een passage in de toelichting mogelijk misverstanden kan doen ontstaan over de geldigheid onder het nieuwe stelsel van op voet van de AWDA afgegeven vergunningen. De bedoelde passage is aangepast.

de verordening. De Raad is van oordeel dat door de toelichting misverstanden kunnen ontstaan. Deze passage ware aan te passen.

3. In de toelichting in paragraaf «Deregulering, budgettaire en personele gevolgen» (bladzijde 16) wordt aangegeven dat geen verzwaring optreedt van de lasten voor de overheid en de burger. In deze paragraaf ware aandacht te besteden aan de omvang van de vergunningverlening door de overgang naar het systeem van de verordeningen.

4. In artikel 212, tweede lid, AWDA wordt de termijn van een jaar vervangen door een termijn van 6 maanden (Artikel I, onderdeel GG). In verband met de kosten die gemoeid zijn met de opslag van de goederen wordt voorgesteld de termijn te bekorten. De Raad vraagt zich af of deze termijn niet te veel afwijkt van de termijn welke in artikel 119 van het Wetboek van Strafvordering voor de teruggaaf van in beslag genomen voorwerpen is gesteld. De belangen van degene van wie het goed in beslag genomen is, zouden daardoor onevenredig geschaad kunnen worden. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat de kosten van de opslag in de regel gedekt zullen kunnen worden uit de opbrengst van het goed. De noodzaak van de termijnverkortening ware dan ook nader toe te lichten.

3. In de paragraaf «Deregulering, budgettaire en personele gevolgen» is op verzoek van de Raad van State een passage opgenomen waarin aandacht wordt besteed aan de omvang van de vergunningverlening ten gevolge van de overgang naar het systeem van de verordeningen.

4. Bij de Raad is de vraag opgekomen of de voorgestelde termijn van zes maanden niet te veel afwijkt van de termijn in artikel 119, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv). De Raad acht het mogelijk dat de bepalingen van degene van wie het goed in beslag is genomen, door de termijnverkortening onevenredig zouden kunnen worden geschaad.

Terzake wordt opgemerkt dat inmiddels is gebleken dat het artikel 119 van het Wetboek van Strafvordering waarnaar de Raad verwijst, onderdeel uitmaakt van een studie tot herziening van de regeling van de bewaring en de teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen. In deze studie wordt mede aandacht besteed aan het kostenaspect verbonden aan de opslag van de goederen.

Dit geeft aanleiding het voorstel tot wijziging van artikel 212, tweede lid, van de AWDA in te trekken. Deze problematiek zal nader worden gezien in het licht van de uitkomst van voornoemde studie en de algemene herziening van het douanerecht waaraan laatstelijk is gerefereerd in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting op het voorstel Invoeringswet Wet op de accijns (kamerstukken II 22 155, 3).

In het wetsvoorstel zijn nog enkele wijzigingen aangebracht van louter technische aard.

In artikel 2, derde lid, en in artikel 71, eerste lid, van de Wet op de accijns wordt thans niet meer voorzien dat goederen vanuit een accijnsgoederenplaats naar een plaats voor tijdelijke opslag kunnen worden overgebracht. Naar zijn aard is de tijdelijke opslag in douanetechnische zin slechts mogelijk voor goederen die het land zijn binnengekomen.

Nu blijkt het voorgaande de tijdelijke opslag van accijnsgoederen

vanuit een accijnsgoederenplaats niet kan voorkomen en in aanmerking genomen dat ingevolge de Verordening (EEG) inzake het binnenbrengen van goederen alle binnengekomen goederen in tijdelijke opslag mogen, is er niet langer aanleiding om in de Wet op de accijns de mogelijkheid te voorzien van beperking van de tijdelijke opslag voor accijnsgoederen. In artikel 85 van de Wet op de accijns is derhalve de plaats voor tijdelijke opslag geschrapt.

De in artikel V voorziene wijziging van de In- en uitvoerwet is aangepast aan de omstandigheid dat de tijdelijke opslag beperkt blijft tot binnengekomen goederen.

In de memorie van toelichting zijn wijzigingen aangebracht die betrekking hebben op vorenbedoelde wijzigingen van het wetsvoorstel.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort