

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)

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 december 1991

Inleiding

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA. Ik ben deze leden erkentelijk dat zij op korte termijn hebben willen reageren, ten einde een spoedige behandeling van dit voorstel mogelijk te maken. De leden van de CDA-fractie vragen, evenals de leden van de PvdA-fractie, waarom het wetsvoorstel zo laat bij de Kamer werd ingediend. De leden van de fractie van het CDA merken daarbij op dat het tijdstip van indiening van het onderhavige wetsvoorstel het overleg met het bedrijfsleven over dit voorstel bemoeilijkt.

Daarbij wordt de vraag gesteld of dit overleg wellicht reeds heeft plaatsgevonden. Ter zake merk ik het volgende op.

Het wetsvoorstel heeft in belangrijke mate betrekking op de aanpassing van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (AWDA) aan E.G.-Verordeningen inzake de opslag van goederen onder douaneverband. Weliswaar dateren de Basisverordeningen op dit terrein van medio 1988, doch deze bevatten slechts de hoofdlijnen van de stelsels.

De feitelijke werking van deze stelsels is vastgelegd in uitvoeringsverordeningen, waarmee de communautaire regelgeving ter zake pas werd gecompleteerd in het najaar van 1990. Hoewel de nieuwe opslagstelsels naar hun functie en karakter in belangrijke mate overeenstemmen met de huidige stelsels, vertonen zij voor wat betreft juridische systematiek en terminologie belangrijke verschillen met de vigerende nationale regelgeving. Dit maakt het inpassen van de onderhavige Europese regelgeving in de nationale regelgeving tot een complexe aangelegenheid. Voorts liep de voorbereiding van dit wetsvoorstel parallel met de voorbereiding van de invoering van de nieuwe accijnswetgeving, hetgeen noopte tot een voortdurende afstemming.

Bij de voorbereiding van eerder bedoelde verordeningen is op ruime schaal overleg gevoerd met het betrokken bedrijfsleven. Van die zijde werd met name grote betekenis toegekend aan handhaving van de in Nederland bestaande vormen van opslag. In het EG-beraad is met deze

positie nadrukkelijk rekening gehouden. In de desbetreffende verordeningen heeft dit ook zijn weerslag gevonden. Dit voorstel betreft slechts de juridisch/technische aanpassing van de AWDA aan voornoemde verordeningen, waarvan de hoofdlijnen reeds uitgebreid met het bedrijfsleven zijn besproken.

Een andere situatie doet zich voor met betrekking tot het voorstel tot invoeging van artikel 220d. Dit artikel heeft betrekking op het uitoefenen van toezicht op douanegoederen anders dan door middel van douanedocumenten. Het biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een dergelijk toezichtstelsel nader uit te werken. Bij één bedrijf wordt een dergelijke regeling thans bij wijze van proef toegepast. Het spreekt voor zich dat regelingen van deze aard niet anders dan in nauwe samenwerking met het betrokken bedrijfsleven kunnen worden ontwikkeld.

De overige wijzigingen die in het wetsvoorstel worden voorzien behoeven naar mijn oordeel naar hun aard geen overleg met het bedrijfsleven.

Zekerheidsstelling

De leden van de fractie van het CDA constateren, onder verwijzing naar de gedachtenwisseling over zekerheidsstelling die heeft plaatsgehad bij de behandeling van de Wet op de accijns (Stb. 1991, 561), dat ingevolge Verordening (EEG) nr. 4046/89 van 21 december 1989 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de zekerheid die moet worden gesteld om de betaling van een douaneschuld te waarborgen (Verordening zekerheid), borgstelling door zuster- of moedermaatschappijen in beginsel is toegestaan. De leden vragen waarom deze mogelijkheid niet in de wet is vervat.

Ik kan hun meedelen dat het ook onder de AWDA mogelijk is dat een onderneming voor een gelieerde maatschappij als borg optreedt. Dit vloeit rechtstreeks voort uit het open systeem dat de wet hanteert met betrekking tot de vormen waarin zekerheidsstelling kan geschieden, zij het dat deze uiteraard voor de belastingdienst aanvaardbaar moeten zijn. In casu pleegt dan ook bijzondere zorgvuldigheid in acht te worden genomen bij de beoordeling van de gegoedheid van de concernmaatschappij die zich borg wil stellen. Zo blijven bij die beoordeling aandelen in alsmede vorderingen op andere maatschappijen die tot het concern behoren, buiten beschouwing.

Datum van inwerkingtreding

De leden van de fractie van de PvdA stellen enige vragen inzake de datum van inwerkingtreding van de artikelen II tot en met VIII van het wetsvoorstel. Terecht leiden deze leden uit de toelichting op artikel IX af dat de bepalingen welke samenhangen met de EG-regelgeving niet eerder dan 1 januari 1992 in werking dienen te treden. Ik wijs er evenwel op dat het evenmin gewenst is dat de daarmee verband houdende wetswijzigingen later dan die datum in werking treden. Het betreft daarbij met name de voorzieningen ten behoeve van de overeenkomstige toepassing van de opslagregimes voor de verbruiksbelastingen. De huidige wetgeving inzake die belastingen verwijst immers naar de thans bestaande opslagregimes voor het invoerrecht, welke verwijzing na 1 januari a.s. in verband met de inwerkingtreding van de rechtstreeks werkende verordeningen een juridisch onduidelijke situatie schept. Een inwerkingtreding met ingang van 1 januari 1992, zo nodig met terugwerkende kracht, verdient dan ook nadrukkelijk de voorkeur.

Wetsvoorstel inzake administratieve verplichtingen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de nota naar aanleiding van het op 15 januari 1991 vastgestelde eindverslag van wetsvoorstel 21 339 houdende aanpassing van de AWDA op het punt van de administratieve verplichtingen. Zoals deze leden bekend is, heeft genoemd wetsvoorstel in de eerste plaats ten doel de AWDA op het terrein van de administratieve verplichtingen zo veel mogelijk in overeenstemming te brengen met de regeling van die materie in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Het wetsvoorstel tot aanpassing van die verplichtingen in de AWR is bij de Kamer aanhangig onder nummer 21 187. Gezien de nauwe samenhang tussen de twee wetsontwerpen wordt met het uitbrengen van de nota naar aanleiding van het eindverslag betreffende het wetsvoorstel inzake de AWDA gewacht tot het moment waarop dat stuk tegelijk met de nota inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de AWR kan worden ingediend.

Dat de voorbereiding daarvan vrij veel tijd geveerd heeft is in hoofdzaak terug te leiden tot de tamelijk ingewikkelde en tijdrovende aspecten van de harmonisatie tussen enerzijds de fiscale administratieve en bewaarplicht en anderzijds de burger- en handelsrechtelijke verschijningsvormen daarvan, een en ander met inbegrip van het ontwerpen van de hoofdlijnen van een nadere regelgeving door middel van een algemene maatregel van bestuur. Ik verwacht overigens dat beide nota's op korte termijn bij de Kamer zullen kunnen worden ingediend.

Deze leden vragen voorts nader in te gaan op de inhoudelijke samenhang, met name ter zake van de introductie van elektronische informatiedragers, tussen het onderhavige wetsvoorstel en voornoemd wetsvoorstel 21 339. Ik merk hierover het volgende op.

Het gaat hier om regelgeving met een complementair karakter. Bij het AWDA-wetsvoorstel inzake administratieve verplichtingen staan centraal de aan de administratie van een onderneming ten algemene te stellen eisen ten dienste van de belastingheffing. Een goed ingerichte administratie is voorts te beschouwen als een bijdrage voor een moderne taakuitoefening door de douane, waarbij ten aanzien van het bedrijfsleven het fysieke toezicht door deze dienst meer en meer plaats maakt voor administratieve controles.

In deze benadering past ook de gedachte om het douanetoezicht op goederen voor zover dat thans plaatsvindt aan de hand van papieren bescheiden, te zijner tijd te vervangen – waar dit althans mogelijk en wenselijk blijkt te zijn – door een vorm van controle die berust op gegevens welke worden ontleend aan het elektronisch berichtenverkeer. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt daarvoor de wettelijke basis te scheppen.

Het ligt overigens voor de hand dat van ondernemingen die voor deze vorm van toezicht zouden kiezen, zal worden geëist dat bedoeld berichtenverkeer een integraal onderdeel vormt van hun bedrijfsadministratie.

Relevante teksten

De leden van de PvdA-fractie vragen naar een «knipselversie» van de AWDA zoals deze luidt voor de verwerking van de voorstellen tot wijziging welke zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Als bijlage I is de gevraagde versie van de AWDA bijgevoegd¹; hierin zijn de wijzigingen verwerkt die het gevolg zijn van de Invoeringswet Wet op de accijns (Kamerstukken II, 1991–1992, nr. 22 155).

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

De leden van de PvdA-fractie vragen tevens om bijvoeging van de relevante bepalingen uit het Europees recht ten aanzien van de verschillende typen douane-entrepots. Als bijlage II zijn deze bepalingen (artikel 2 van de Verordening (EEG) nr. 2561/90) bijgevoegd¹. In een folder van de belastingdienst zijn de kenmerken van de meest gangbare typen nader toegelicht. Deze folder gaat als bijlage III hierbij.¹

Vermis van goederen

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de totstandkoming van de belastingheffing in geval van een vermis van goederen te verduidelijken, met name voor zover het de vaststelling van kwantiteiten van vermiste goederen betreft.

In antwoord hierop breng ik onder de aandacht dat in artikel 173, tweede lid, onderdeel h, en zesde lid, van het Besluit douane en accijnzen is voorgeschreven dat in een summier aangifte onder meer moet zijn vermeld de hoeveelheid (colli, gewicht, aantal) van goederen. Derhalve is bij een dergelijke aangifte genoegzaam verzekerd dat het vermis naar hoeveelheid kan worden vastgesteld. In de praktijk vindt artikel 116, tweede en derde lid, van de AWDA overigens zelden toepassing, aangezien het voor de contribuabele vrijwel steeds mogelijk blijkt zodanige aanvullende gegevens achteraf te verstrekken (met name omtrent de soort en de waarde van de vermiste goederen), dat een berekening van de belasting mogelijk is.

Voornoemde leden stellen in dit verband nog de vraag waarom in de wet niet is verzekerd dat een summier aangifte voldoende informatie bevat voor de berekening van de belasting. Hierbij merk ik op dat zich in de praktijk veelvuldig situaties voordoen waarin degenen die aangifte doen, naar de aard van hun bedrijf ten tijde van het doen van de aangifte niet over gedetailleerde gegevens omtrent goederen kunnen beschikken. Het betreft hierbij in het algemeen personen die geen eigenaar van de goederen zijn en uitsluitend een functie vervullen in het transport van de goederen en de daarmee samenhangende opslag. In verband hiermee kan niet in alle gevallen in redelijkheid worden verlangd dat specifieke gegevens worden vermeld in aangiften.

Overige onderwerpen

In de vraag van deze leden waarom in het wetsvoorstel de formule «Wij behouden Ons voor bij algemene maatregel van bestuur....» wordt gehanteerd, heb ik aanleiding gevonden door middel van bijgevoegde nota van wijziging deze formule te wijzigen in de door hen aangegeven zin.

Voorts vragen voornoemde leden of deze gelegenheid kan worden benut om de citeertitel van de AWDA aan te passen, welke kwestie reeds aan de orde is geweest bij de behandeling van de Invoeringswet Wet op de accijns. Bij die gelegenheid heb ik aangegeven voornemens te zijn de citeertitel in het kader van het wetgevende programma te bezien. De argumenten welke ik nog slechts kort geleden in het kader van dat wetsvoorstel naar voren heb gebracht om niet tot wijziging van de citeertitel over te gaan, gelden – mede gelet op de urgentie van het onderhavige wetsvoorstel – nog onverkort.

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING

Artikel I

Onderdeel C (artikel 8)

De leden van de PvdA-fractie vragen een verduidelijking van het feit dat in artikel 13 van de AWDA wordt verwezen naar artikel 8, tweede lid, van de AWDA, terwijl in artikel 4 van de Wet op de accijns wordt verwezen naar artikel 8, eerste lid, van de AWDA. Dienaangaande merk ik het volgende op.

Artikel 8 van de AWDA heeft, evenals artikel 4 van de Wet op de accijns, betrekking op goederen die Nederland binnenkomen. In artikel 4 van de Wet op de accijns is verwezen naar artikel 8, eerste lid, van de AWDA, met als doel congruentie te creëren tussen binnenkomende accijnsgoederen en overige binnenkomende goederen. Artikel 13 van de AWDA daarentegen heeft betrekking op goederen die Nederland zullen verlaten. Voor deze laatste categorie goederen heb ik, in verband met het benodigde douanetoezicht, voorgesteld de opslag daarvan alleen toe te staan in goedgekeurde gebouwen en terreinen, zoals ruimten voor tijdelijke opslag, zijnde plaatsen voor tijdelijke opslag met een permanente goedkeuring.

Overigens merk ik op dat ik in de bijgevoegde nota van wijziging een voorstel heb opgenomen ter aanvulling van voornoemd artikel 13 van de AWDA. Deze wijziging strekt er toe om het mogelijk te maken dat uitgaande goederen tevens kunnen worden opgeslagen in bepaalde soorten entrepots.

Onderdeel I (artikel 32)

De voornoemde leden hebben voorts gevraagd om een weergave van de bepalingen welke op grond van artikel 32, eerste lid, onderdelen g en h, welke betrekking hebben op de toepassing van een korting bij vermis onderscheidenlijk de handelwijze bij de te veel bevonden goederen, zullen worden vastgesteld. Ter zake wordt verwezen naar bijlage IV van deze memorie, waarin zijn opgenomen de ontwerpen voor artikel 93 van het Besluit douane en accijnzen en artikel 18 van de Beschikking douane en accijnzen algemeen.

Artikel 93, eerste lid, van het Besluit is een uitwerking van artikel 32, eerste lid, onderdeel h, van de AWDA. Artikel 93, tweede lid, van het Besluit juncto artikel 18 van voornoemde beschikking geven uitvoering aan artikel 32, eerste lid, onderdeel g, van de AWDA. Zowel artikel 93, tweede lid, van het Besluit als artikel 18 van de beschikking zijn, zij het in ontwerp, op technische punten aangepast naar aanleiding van de inwerkingtreding van de verordeningen op het gebied van de opslag van goederen. Deze artikelen behoeven naar mijn oordeel geen nadere toelichting.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie in dit verband naar de relatie met de bepalingen van de artikelen 118a en 127. Beide artikelen hebben betrekking op de berekening van de belasting bij een geconstateerd vermis. Naar mijn oordeel vloeit uit de systematiek van de wetgeving voort dat alvorens de belasting bij een vermis wordt berekend daarop eventueel de korting als bedoeld bij artikel 32, onderdeel g, wordt toegepast.

Onderdeel S (artikel 118 en 118a)

Terecht merken de leden van de PvdA-fractie op dat in artikel 118 het woord «krachtens» voorkomt, terwijl dit in artikel 220d, waarnaar in artikel 118 wordt verwezen, niet is opgenomen.

Naar aanleiding van deze vraag kom ik bij nadere overweging tot de conclusie dat het, gelet op enerzijds de aard van de materie en anderzijds de verschillen in interne organisatie van de betrokken bedrijven noodzakelijk kan zijn per bedrijf een nadere invulling aan de regeling te geven. In verband hiermee stel ik voor ook in artikel 220d het woord krachtens op te nemen.

Onderdeel V (artikel 127)

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom artikel 127 geen getrouwe kopie is van artikel 118a, kan ik als volgt antwoorden. Beide artikelen strekken tot het bereiken van hetzelfde resultaat, namelijk de vaststelling van een belastingschuld die ontstaat indien douanegoederen worden onttrokken aan het douanetoezicht. De aangrijpingspunten voor deze vaststelling zijn echter verschillend. In artikel 127 wordt het vermis in entrepot in principe aan de hand van de voorraadadministratie vastgesteld. Ingevolge artikel 118a wordt de belasting berekend aan de hand van de gegevens die ter vervanging van het douanedocument in de bedrijfsadministratie voorhanden moeten zijn.

Artikel III

De leden van de PvdA-fractie hebben nadere toelichting gevraagd over de verhouding tussen de artikelen 2 en 3 van de Wet op de accijns. Dienaangaande merk ik het volgende op.

De artikelen 2 en 3 van de Wet op de accijns regelen het belastbaar feit voor de heffing van accijns, te weten de uitslag en de invoer met dien verstande dat niet als uitslag respectievelijk invoer worden beschouwd de gevallen waarin de goederen zijn bestemd voor het buitenland, een douane-entrepot of een plaats voor douane-opslag. In het onderhavige voorstel ligt besloten dat de overbrenging van de goederen naar een plaats voor douane-opslag vanuit een accijnsgoederenplaats wel als uitslag wordt aangemerkt.

Dit vindt zijn reden in het karakter van een plaats van tijdelijke opslag. Deze is in principe bestemd voor een kortstondige opslag in het kader van een onderbreking van het vervoer bij binnenkomende goederen. Hiernaast kan nog worden gesteld dat het niet de bedoeling is dat voor de handel en opslag van accijnsgoederen in Nederland de douaneregels de plaats zouden innemen van de regels inzake de accijnsgoederenplaats en dat op die wijze de regelgeving op grond van de Wet op de accijns voor de opslag van accijnsgoederen zou kunnen worden ontgaan.

Bij artikel 3 is de mogelijkheid van de opslag van accijnsgoederen in ruimten voor tijdelijke opslag gehandhaafd. Deze goederen dienen zowel uit juridisch oogpunt (de EG-verordening inzake het binnenbrengen van goederen) als uit praktische overwegingen alle, dat wil zeggen ongeacht de soort van heffing waaraan zij eventueel zijn onderworpen, vatbaar te zijn voor opslag in ruimten voor tijdelijke opslag in afwachting van een nadere bestemming.

Deze leden vragen of een entrepot, respectievelijk een tijdelijke opslag tevens als accijnsgoederenplaats kunnen worden aangewezen.

Hierop kan ik antwoorden dat het op zich mogelijk is dat een entrepot dan wel een ruimte voor tijdelijke opslag wordt aangewezen als accijns-

goederenplaats. Niettemin ligt een combinatie van een ruimte voor tijdelijke opslag met een accijnsgoederenplaats niet voor de hand, gezien de verschillen in administratieve eisen die aan de beide instituten worden gesteld.

Overigens zij nog opgemerkt dat, op grond van artikel 85 van de Wet op de accijns, in het ontwerp-Uitvoeringsbesluit accijns (Stb. 1991, 561), beperkingen zijn opgenomen voor de opslag van accijnsgoederen in douane-inrichtingen.

Het vorenstaande geeft tevens aan waarom in de verschillende artikelen van de Wet op de accijns wordt verwezen naar hetzij entrepots, hetzij zowel entrepots als tijdelijke opslag. De artikelen 62, 85 en 88 hebben betrekking op de invoer van goederen en om die reden wordt hier zowel verwezen naar het entrepot als naar de plaats voor tijdelijke opslag. De artikelen 71 en 80 hebben betrekking op het binnenlandse accijnsstelsel en derhalve kan slechts worden verwezen naar het entrepot. Artikel 93 daarentegen betreft een verbod op het overbrengen vanuit een accijnsgoederenplaats, van tabaksprodukten welke zijn voorzien van accijnszegels, naar een entrepot of een plaats voor tijdelijke opslag.

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