

Vergaderjaar 1991–1992

22 721

Wijziging van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen en enkele andere wetten (aanpassing aan de voltooiing van de interne markt)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De interne markt van de Europese Economische Gemeenschap nadert thans zijn voltooiing. De vorming van een ruimte waarin een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal binnen de Gemeenschap moet zijn gewaarborgd, is een complexe problematiek die met processen op velerlei terreinen gepaard gaat en waaraan bovendien grote gevolgen zijn verbonden.

Van het wegnemen van de belemmeringen in het handelsverkeer tussen Lid-Statens zal een positieve economische impuls uitgaan. Een aantal activiteiten dat verbonden is met het bestaan van grenzen binnen de Gemeenschap zal echter onvermijdelijk verdwijnen. Zo zal bij voorbeeld het accent van de werkzaamheden van de douane komen te liggen bij de buitengrenzen van de Gemeenschap.

Voor de vorming van de interne markt zijn een groot aantal wettelijke maatregelen en de aanpassing van bestaande wettelijke maatregelen noodzakelijk. Het merendeel van de communautaire te treffen maatregelen is thans vastgesteld of verkeert in het laatste stadium van besluitvorming. De nationale wetgeving moet dienovereenkomstig worden aangepast. Op fiscaal terrein dient de wetgeving betreffende de omzetbelasting en die betreffende de accijnzen te worden aangepast met het oog op de implementatie van de richtlijnen die in dat verband communautaire zijn vastgesteld. Voorts moet de nationale douanewetgeving in overeenstemming worden gebracht met het veelal rechtstreeks werkend communautaire recht (verordeningen) op dat gebied.

De hieruit voortvloeiende drie wetsvoorstellen zijn de volgende:

- wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met de afschaffing van de fiscale grenzen;
- wijziging van de Wet op de accijnzen in verband met de afschaffing van de fiscale grenzen;
- wijziging van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen en enkele andere wetten (aanpassing aan de voltooiing van de interne markt).

Deze wetsvoorstellen worden, gelet op hun gezamenlijke achtergrond, gelijktijdig aangeboden. Zij hebben op zichzelf geen directe personele of budgettaire consequenties. Desalniettemin zijn aan de communautaire besluiten die aan deze wetsvoorstellen ten grondslag liggen wel dergelijke consequenties verbonden. In dit verband wordt allereerst verwezen naar de Kamerstukken II 1991/92, 22 300, hoofdstuk IX B, nr. 2, blz. 6, waarin is ingegaan op de personele consequenties voor de douane. Tevens wordt verwezen naar hetgeen inzake de materiële en personele consequenties wordt opgemerkt in paragraaf 6 van de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel de nationale douanewetgeving, i.c. de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (stb. 1992, 54), in overeenstemming te brengen met de beginselen van de interne markt. Daarbij wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de citeertitel van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (hierna te noemen AWDA) te wijzigen. Dit houdt verband met de inwerkingtreding van de Wet op de accijns (Stb. 1991, 561) waarbij de bepalingen in de AWDA die specifiek betrekking hadden op de heffing van accijns zijn vervallen (verwezen wordt in dit verband met name naar Kamerstukken II 1991/92, 22 155, nr. 8, blz. 2). In aansluiting hierop wordt voorgesteld de wetten waarin naar de AWDA wordt verwezen, eveneens aan te passen.

De aanpassing van de AWDA aan de interne markt heeft vooral betrekking op de procedures op het gebied van het binnenbrengen en uitgaan van goederen. De nationale wetgeving moet in die zin worden gewijzigd dat zij nog slechts procedures bevat voor goederen die van buiten de Gemeenschap het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht, dan wel voor goederen die vanuit de Gemeenschap worden uitgevoerd. Voor goederen, binnengebracht vanuit een andere Lid-Staat zullen in beginsel geen douaneformaliteiten meer gelden.

2. Binnenbrengen van goederen

Met ingang van 1 januari 1992 is van toepassing geworden de Verordening (EEG) nr. 4151/88 van 21 december 1988 van de Raad van de Europese Gemeenschappen tot vaststelling van de bepalingen die van toepassing zijn op goederen die het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht (PbEG L 367). Deze verordening is mede aanleiding geweest tot de Wet van 19 december 1991 tot wijziging van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen en enkele andere wetten (Stb. 741; zie tevens Kamerstukken II 1991/92, 22 389). Voornoemde verordening bevat in grote lijnen de procedures met betrekking tot het binnenbrengen van goederen in het douanegebied van de Gemeenschap. De uitwerking in de AWDA heeft hoofdzakelijk betrekking op het aanwijzen van vaarwaters en land- en waterwegen waarlangs de goederen Nederland mogen worden binnengevoerd, alsmede de aanwijzing van de plaatsen waar de douaneformaliteiten moeten worden vervuld. Thans vormt het binnenbrengen van goederen opnieuw onderwerp van regelgeving; ditmaal in het kader van de voltooiing van de interne markt.

Zoals reeds in de inleiding is opgemerkt, zal in een voltooide interne markt (met ingang van 1 januari 1993) het verkeer van communautaire goederen binnen de Gemeenschap geheel vrij zijn van douaneformaliteiten. Dit betekent dat het binnenbrengen van goederen in Nederland in beginsel zonder formaliteiten kan geschieden voor zover de goederen worden binnengebracht vanuit een andere Lid-Staat. Grensformaliteiten behoeven nog slechts te worden vervuld voor goederen welke vanuit een derde land de Gemeenschap worden binnengebracht.

Met betrekking tot het binnenbrengen van goederen dient een onderscheid te worden gemaakt naar de wijze van binnenkomst, te weten over de landgrens, over zee of door de lucht.

Voor goederen die vanuit een andere Lid-Staat over de landgrens of door de lucht worden aangevoerd zullen de douaneformaliteiten in verband met de grensoverschrijding komen te vervallen. Voor deze vervoerbewegingen is duidelijk vast te stellen of de daarbij betrokken vervoermiddelen rechtstreeks vanuit een andere Lid-Staat Nederland binnenkomen. Immers Nederland grenst aan de land-zijde slechts aan Lid-Staten, terwijl bij het vervoer door de lucht de douane beschikt over de mogelijkheid om gebruik te maken van de informatie uit het systeem ter bewaking van het luchtverkeer. Uit die informatie blijkt doorgaans in voldoende mate of een luchtvaartuig rechtstreeks en zonder tussenlandingen vanuit een andere Lid-Staat naar Nederland is gevlogen.

Voor het verkeer over zee, meer in het bijzonder indien het vervoer heeft plaatsgevonden over wateren gelegen buiten de territoriale wateren van Nederland, blijft de plicht bestaan om het schip met de daarin aanwezige goederen bij binnenkomst aan te bieden en aan te geven bij de douane. Dit is ook bij het verkeer tussen Lid-Staten noodzakelijk omdat in de zeevaart niet steeds bekend is welke herkomst een binnenkomend schip heeft. Bovendien staat niet zonder meer vast dat een dergelijk schip geen haven in een derde land heeft aangedaan of dat op zee geen goederen zijn overgeladen. Feitelijk is hier te allen tijde sprake van goederen die de Gemeenschap worden binnengebracht. De huidige communautaire wetgeving op dit terrein, te weten de reeds eerder genoemde Verordening (EEG) nr. 4151/88 van de Raad van de Europese Gemeenschappen, is in dit geval van toepassing. De situatie waarin communautaire goederen worden vervoerd van de ene Lid-Staat naar de andere, waarbij het grondgebied van de Gemeenschap (tijdelijk) wordt verlaten, is in deze verordening niet voorzien, aangezien zij is vastgesteld op een tijdstip waarop van een volledig vrij verkeer van goederen nog geen sprake was. In het voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen tot vaststelling van een Communautair Douanewetboek (in dit verband wordt tevens verwezen naar paragraaf 7) wordt deze situatie wel onderkend.

In overeenstemming met de bepalingen uit het ontwerp van het Communautair douanewetboek wordt voorgesteld om in de AWDA de verplichting op te nemen dat alle goederen die vanuit zee worden binnengebracht dienen te worden aangeboden en aangegeven bij de douane.

Het vorenstaande houdt in dat voor binnenkomende schepen, ongeacht de plaats van herkomst, douaneformaliteiten van kracht zullen blijven. Dit betreft in ieder geval de formaliteiten met betrekking tot de inkleding, inhoudende een melding aan de douane van de aankomst van het schip alsmede een opgave van de ligplaats. Vervolgens wordt een opgave gedaan van de haven van herkomst en een summier opgave van de aan boord geladen goederen. Deze inkledingsformaliteiten stellen de douane in staat te beoordelen of en in hoeverre voor de aanwezige goederen nog verdere douaneformaliteiten dienen te worden vervuld. Voor schepen die rechtstreeks uit een andere Lid-Staat Nederland binnenkomen en geen andere dan communautaire goederen hebben geladen, zullen in het algemeen geen nadere douaneformaliteiten zijn vereist. Dit betekent voor deze categorie goederen een aanmerkelijke vereenvoudiging ten opzichte van de thans geldende formaliteiten.

Voor de overige schepen (schepen waarvan aan de hand van de inkleding blijkt dat zij niet rechtstreeks uit een andere Lid-Staat herkomstig zijn dan wel andere dan communautaire goederen hebben geladen) blijven de procedures zoals die thans gelden voor goederen aangevoerd over zee, onverkort van kracht.

In de artikelsgewijze toelichting, in het bijzonder bij de voorgestelde wijziging van artikel 4 van de AWDA, wordt meer in het bijzonder ingegaan op de te volgen procedures bij binnenkomst in de Gemeenschap.

3. Uitvoer van goederen

Met ingang van 1 januari 1993 wordt uitsluitend nog als uitvoer aangemerkt de uitvoer buiten het douanegebied van de Gemeenschap. Het verzenden van goederen vanuit Nederland naar een andere Lid-Staat wordt niet langer als uitvoer aangemerkt. Dit houdt in dat alle bepalingen in de AWDA die betrekking hebben op de uitvoer uit Nederland moeten worden aangepast aan deze nieuwe situatie. Net als met betrekking tot het binnenbrengen in Nederland zal ook de grensoverschrijding bij de uitgaande beweging uit Nederland kunnen geschieden zonder enige douaneformaliteit voor zover de goederen zijn bestemd voor een andere Lid-Staat. In tegenstelling tot de situatie bij het binnenbrengen van goederen is het bij het uitgaan uit Nederland niet noodzakelijk een onderscheid te maken tussen de verschillende wijzen waarop de goederen kunnen uitgaan. In alle gevallen, dus zowel bij het uitgaan over land, over zee als door de lucht kan dit geschieden zonder enige uitvoerformaliteit in douanetechnische zin.

Indien de uitgaande goederen zijn bestemd voor een derde land dient echter net als thans een aangifte ten uitvoer te worden gedaan.

4. Goederenvervoer onder geleide van documenten

Met ingang van 1 januari 1993 zal eveneens van toepassing zijn de Verordening (EEG) nr. 2726/90 van 17 september 1990 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende communautair douanevervoer (PbEG L 262). Dit is een herziening van de thans geldende communautaire wetgeving inzake communautair douanevervoer. Deze verordening stelt de procedures vast met betrekking tot het vervoer van goederen onder douaneverband tussen twee plaatsen binnen de Gemeenschap.

Als belangrijkste wijzigingen die uit deze herziening voortvloeien kunnen de volgende worden genoemd.

– De regeling communautair douanevervoer is in beginsel niet langer van toepassing op het vervoer binnen de Gemeenschap van communautaire goederen. Op dit vervoer zijn geen douaneformaliteiten meer van toepassing.

– De regeling communautair douanevervoer is voor het vervoer van niet-communautaire goederen voorgeschreven ongeacht de wijze van vervoer (voorheen slechts voor vervoer over de weg of per spoor).

– De verordening biedt de mogelijkheid om het eisen van zekerheidsstelling achterwege te laten.

– De regeling communautair douanevervoer moet worden toegepast in alle gevallen dat er sprake is van vervoer van niet-communautaire goederen tussen twee plaatsen binnen de Gemeenschap (voorheen slechts voorgeschreven indien bij het vervoer meerdere Lid-Statens waren betrokken).

De in het kader van dit wetsvoorstel van belang zijnde wijziging is dat het gebruik van het communautair douanevervoer verplicht zal worden voor elk vervoer van douanegoederen tussen twee plaatsen binnen de Gemeenschap. Ook indien dit vervoer uitsluitend binnen Nederland plaatsvindt, dient van de regeling communautair vervoer gebruik te worden gemaakt. Op dit moment geschiedt dit vervoer nog onder geleide

van nationaal vastgestelde documenten. In de AWDA zijn derhalve thans nog bepalingen opgenomen die een onderscheid maken tussen nationale vervoersdocumenten en de zogenoemde documenten T, zijnde de ingevolge de verordeningen betreffende het communautair douanevervoer voorgeschreven formulieren. De voorstellen tot wijziging van de AWDA strekken er mede toe voornoemd onderscheid weg te nemen.

5. Aangifte ten invoer in het vrije verkeer EEG

Thans bestaat op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel a, ten derde, van de AWDA de mogelijkheid om niet-communautaire goederen bij binnenkomst in Nederland de bestemming «invoer in het vrije verkeer EEG» te geven. Van deze mogelijkheid wordt doorgaans gebruik gemaakt indien de goederen bestemd zijn voor een andere Lid-Staat. Deze procedure leidt er toe dat voor goederen de verschuldigde rechten bij invoer (invoerrechten, landbouw-heffingen, anti-dumpingheffingen en dergelijke) worden voldaan, terwijl de heffing van de nationale verbruiksbelastingen achterwege blijft. Na voldoening van de rechten bij invoer blijven de goederen onder douanetoezicht en worden zij met toepassing van de regeling voor communautair douanevervoer overgebracht naar de andere Lid-Staat.

In het licht van de voltooiing van de interne markt kan de hiervoor beschreven procedure bezwaarlijk (onverkort) worden gehandhaafd. Het vervoer van communautaire goederen tussen Lid-Staten onder geleide van douanedocumenten lijkt immers niet in overeenstemming met het beginsel van een vrij verkeer van goederen. Het Nederlandse bedrijfsleven, met name de opslag- en distributiesector, kent evenwel groot belang toe aan de handhaving van faciliteiten op dit terrein. In verband hiermee is van Nederlandse zijde in EG-verband aangedrongen op een (alternatieve) regeling waarbij met dat belang rekening wordt gehouden. Bij het ter zake gevoerde overleg is geconstateerd dat voor een regeling in de douanesfeer geen steun kan worden verkregen.

Bij het onderhavige wetsvoorstel wordt er dan ook van uitgegaan dat deze procedure komt te vervallen. In de situatie waarbij goederen vanuit een derde land Nederland worden binnengebracht en voor zover deze goederen zijn bestemd voor een andere Lid-Staat, staan na 1992 voor belanghebbende de volgende mogelijkheden open. In de eerste plaats bestaat de mogelijkheid om de goederen onder douaneverband te laten en direct te plaatsen onder de regeling voor (extern) communautair douanevervoer waarbij de goederen onder geleide van een vervoersdocument naar een andere Lid-Staat worden overgebracht. De goederen kunnen vervolgens in de andere Lid-Staat ten invoer tot verbruik worden aangegeven. Dit is procedure die thans ook reeds bestaat en ook wordt toegepast. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de goederen in Nederland ten invoer tot verbruik aan te geven, waarbij tevens de nationale (verbruiks)belastingen worden voldaan. De goederen worden vervolgens ter beschikking van de aangever gesteld die deze zonder nadere douaneformaliteiten kan overbrengen naar een andere Lid-Staat. De communautaire wetgeving (richtlijnen) inzake de verbruiksbelastingen voorziet in de afhandeling van die belastingen in het intra-EEG verkeer.

Tevens bestaat het voornemen om, in overeenstemming met de communautaire wetgeving ter zake, in de Wet op de omzetbelasting 1968 (Stb. 329) te voorzien in een vrijstelling van omzetbelasting bij invoer voor goederen die het voorwerp uitmaken van een intra-communautaire levering met toepassing van het nultarief door diegene die de goederen invoert. De heffing van de omzetbelasting blijft in dat geval dus achterwege.

Tenslotte wordt voorgesteld om, eveneens in de Wet op de omzetbelasting 1968, het instituut van de fiscaal vertegenwoordiger te introdu-

ceren. Met name met een dergelijke regeling zal een faciliteit worden geboden waarvan het effect in belangrijke mate vergelijkbaar is met dat van de «aangifte ten invoer in het vrije verkeer EEG». Voor een nadere toelichting op het begrip fiscaal vertegenwoordiger wordt in dit verband verwezen naar paragraaf 5.8 van de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968.

6. *Bijzondere maatregelen van toezicht*

Hoofdstuk III (artikelen 20 tot en met 29) van de AWDA bevat een aantal regels met betrekking tot het zogeheten terrein van toezicht, zijnde een strook land langs de grenzen waarin ter beteugeling van smokkel bepalingen kunnen gelden voor het vervoer van goederen en het voorhanden hebben van goederen. Tevens zijn in het terrein van toezicht aan de douane bijzondere bevoegdheden toegekend.

Met de totstandkoming van de interne markt bestaat er geen behoefte meer aan dat in een zone aan de landgrens beperkende maatregelen gelden c.q. kunnen worden vastgesteld. In verband hiermee voorziet het wetsvoorstel erin dat het terrein van toezicht aan de landgrenzen wordt opgeheven.

7. *Communautair douanewetboek*

In het voorgaande is verwezen naar het ontwerp van het Communautair douanewetboek (hierna CDW). Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een korte toelichting te geven op dit wetboek, alsmede op de stand van zaken met betrekking tot de voortgang die in de onderhandelingen in EEG-verband tot op heden is geboekt. Opgemerkt wordt nog dat het CDW reeds eerder te sprake is gekomen in het kader van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen en van enkele andere wetten inzake accijnzen (bezwaar en beroep (Kamerstukken II 1988/89, 21 009, nr. 8).

De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft op 23 maart 1990 een voorstel bij de Raad der Europese Gemeenschappen ingediend tot vaststelling van het Communautair Douanewetboek (PbEG C 128 van 23 mei 1990, gewijzigd bij PbEG C 97 van 13 april 1991). Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 28, 100A en 113 van het EEG-Verdrag.

Het ontwerp-CDW heeft vooral een praktische achtergrond. Het vervangt ongeveer 30 verordeningen en richtlijnen die de Raad de afgelopen 22 jaar heeft vastgesteld, waarvan sommige herhaaldelijk zijn gewijzigd. Met deze «hercodificatie» wordt het douanerecht doorzichtiger en daarmee toegankelijker voor de gebruikers daarvan. Daartoe draagt mede bij dat een opzet is gekozen waarbij kaderbepalingen op het terrein van het douanerecht worden opgenomen in het CDW zelve en bepalingen van uitvoerende aard worden opgenomen in een toepassingsverordening. Het gevolg daarvan is dat een deel van de bepalingen die nu nog in verordeningen en richtlijnen van de Raad zijn opgenomen wordt overgebracht naar de toepassingsbepalingen.

Naast de «hercodificatie» bevat het CDW ook enkele nieuwe bepalingen c.q. wijzigingen ten opzichte van het bestaande recht. Deze nieuwe bepalingen zijn opgesteld met het oog op de nagestreefde coherentie en doorzichtigheid. Voorts is in een beperkt aantal gevallen, de gelegenheid te baat genomen om enkele leemtes op het vlak van de harmonisering aan te vullen. Een nieuw rechtsgebied betreft het recht op beroep. Dit is het enige gebied waarop nog niet eerder een voorstel door de Raad is aangenomen. Uit het daarover gevoerde overleg blijkt

evenwel dat tussen de Lid-Staten nog slechts de bereidheid bestaat om enkele basisprincipes in het CDW op te nemen (zoals bij voorbeeld beroep in twee instanties).

Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie was om het CDW van toepassing te laten worden tegelijkertijd met de voltooiing van de interne markt, te weten 1 januari 1993. Het ziet er thans naar uit dat het CDW van toepassing zal zijn met ingang van 1 januari 1994, zulks mede gelet op de stand van de onderhandelingen binnen de Raad en de tijd die de Lid-Staten nodig zullen hebben voor de aanpassing van de nationale wetgeving. Daarnaast moeten de noodzakelijke toepassingsbepalingen nog worden vastgesteld. Mogelijk zal een aantal bepalingen dat noodzakelijk is voor de goede werking van de interne markt wel met ingang van 1 januari 1993 in werking treden. Zoals het zich thans laat aanzien betreft het daarbij in het bijzonder de bepalingen inzake uitvoer en wederuitvoer uit de Gemeenschap.

De regels betreffende de (weder)uitvoer van goederen zijn thans volledig in de AWDA opgenomen. Deze materie maakt deel uit van communautaire richtlijnen die in de nationale wetgeving dienen te worden verwerkt. Indien de bepalingen van het CDW met betrekking tot de (weder)uitvoer vervroegd van toepassing zullen worden, ontstaat op dit terrein rechtstreeks werkend communautair recht. Dit brengt met zich dat het onderhavige wetsvoorstel wellicht nog in overeenstemming moet worden gebracht met dat rechtstreeks werkend recht.

8. Deregulerings- en budgettaire aspecten

Dit wetsvoorstel is bezien op de criteria die zijn opgenomen in de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur van de minister-president van 16 januari 1985 (Stcrt. 18).

De strekking van het voorstel is hiervoor aangegeven.

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel worden geen nieuwe organen of bestuursinstrumenten in het leven geroepen. Er treedt geen verzwaring op van lasten voor de overheid en voor de belastingplichtigen. Gelet op de aard van dit wetsvoorstel verwacht ik dat het justitiële apparaat niet zal worden geconfronteerd met een grotere werkdruk.

Aan dit wetsvoorstel als zodanig zijn noch directe personele, noch directe budgettaire gevolgen verbonden. Dit neemt niet weg dat aan de aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende communautaire besluitvorming wel personele en materiële gevolgen zijn verbonden. In dit verband wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in de inleiding.

Artikelsgewijze toelichting

In dit onderdeel wordt een nadere toelichting gegeven op de verschillende artikelen van het wetsvoorstel voor zover dit niet reeds is gebeurd in het onderdeel «Algemeen».

Dit wetsvoorstel is het gevolg van een aantal op communautair niveau getroffen maatregelen voor de heffing van de omzetbelasting en accijnzen op intra-communautaire transacties (de fiscale harmonisatie) en voor de statistische waarneming. Aan dit wetsvoorstel ligt geen specifieke communautaire douanewetgeving ten grondslag. De herziene *communautaire regelgeving op het gebied van de omzetbelasting en de accijnzen* alsmede die betreffende de statistische waarneming maken het mogelijk dat de thans in de nationale douanewetgeving opgenomen bepalingen, in het bijzonder die welke betrekking hebben op het binnenkomen op en het uitgaan uit het grondgebied van Nederland, zodanig

kunnen worden gewijzigd dat zij geen betrekking meer hebben op goederen herkomstig uit een andere Lid-Staat. De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen zijn derhalve niet het rechtstreekse gevolg van een gewijzigde communautaire douanewetgeving doch veeleer de logische consequentie van herziene stelsels op het terrein van de verbruiksbelastingen en de statistische waarneming. Om die reden is het, anders dan bij de verwerking van richtlijnen zoals bij voorbeeld voor de verbruiksbelastingen het geval is, niet mogelijk de onderhavige wijzigingen aan een specifiek artikel van de communautaire wetgeving te relateren. In verband hiermede kunnen in deze memorie van toelichting geen verwijzingen naar specifieke bepalingen worden opgenomen.

Artikel 1. Dit artikel bevat de wijzigingen van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (AWDA).

Onderdeel A (artikel 1). In onderdeel j van artikel 1 van de AWDA (oud) is een definitie opgenomen van het communautaire vervoersdocument «document T». Aangezien met ingang van 1 januari 1993 het gebruik van de regeling communautair douanevervoer in alle gevallen van vervoer van niet-communautaire goederen tussen twee plaatsen binnen de Gemeenschap is voorgeschreven – waardoor het gebruik van nationale vervoersdocumenten voor vervoer binnen één Lid-Staat niet langer is toegestaan – dienen de bepalingen die betrekking hebben op nationale documenten in de nationale wetgeving te vervallen (verwezen wordt tevens naar de toelichting in paragraaf 4). Het vervallen van het onderscheid tussen nationale vervoersdocumenten en de documenten inzake communautair douanevervoer maakt een definiëring van het communautaire vervoersdocument (document T) overbodig. Ook de wijziging van artikel 1, tweede lid, vloeit voort uit het vorenstaande.

Tevens wordt de definitie van het begrip «binnengekomen douanegoederen» aangepast aan de situatie na 1992. Deze aanpassing is noodzakelijk voor goederen die Nederland over de landgrens binnenkomen. Voor deze goederen vervalt de verplichting tot aanbrengen en aangeven. Wel is het noodzakelijk om voor goederen die onder geleide van een vervoersdocument via de landgrens Nederland binnenkomen te bepalen op welk tijdstip deze goederen onder de jurisdictie van de Nederlandse wetgeving vallen. Dit laatste houdt verband met de gevolgen van een eventuele niet-zuivering van het document. Indien de goederen hun in het document vermelde bestemming niet bereiken en voor zover komt vast te staan dat de in het document vermelde goederen Nederland niet hebben verlaten, dienen de voor die goederen verschuldigde belastingen te worden ingevorderd. Voor zover het rechten bij invoer betreft vloeit de verschuldigdheid voort uit de communautaire wetgeving ter zake. Voor de nationale verbruiksbelastingen wordt echter aangesloten bij de bepalingen van de AWDA.

Onderdeel B (artikel 4).

Algemeen

In artikel 3 van de AWDA is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regelingen zullen worden getroffen onder andere met betrekking tot binnenkomende goederen. Zulks dient te geschieden met inachtneming van de bepalingen van de artikelen 4 tot en met 18 van de AWDA. In artikel 4 van de AWDA (oud) is bepaald welke regelingen van toepassing zijn op binnenkomende goederen. Dit artikel bevat thans nog de verplichtingen welke bij het binnenbrengen van goederen in Nederland, dat wil zeggen bij het brengen van goederen over de Nederlandse grens(zen), in acht dienen te worden genomen. De wijziging van

artikel 4 strekt er toe om dit artikel in overeenstemming te brengen met de beginselen van de interne markt zodat het slechts nog van toepassing is op het binnenbrengen van goederen vanuit een plaats gelegen buiten de Gemeenschap, uiteraard voor zover dit binnenbrengen binnen de Gemeenschap plaatsvindt in Nederland. Voor deze goederen geldt, overeenkomstig de communautaire wetgeving ter zake, dat zij moeten worden gebracht naar een eerste kantoor en aldaar bij de douane moeten worden aangeboden en aangegeven (zie artikel 4, eerste lid). In het tweede lid is een nadere uitleg gegeven aan het begrip binnenbrengen. Een nadere definiëring is noodzakelijk omdat goederen die bijvoorbeeld door de lucht worden aangevoerd waarbij tijdens de vlucht het luchtruim van een andere Lid-Staat is aangedaan, formeel in die andere Lid-Staat reeds het douanegebied zijn binnengebracht. Met het nieuwe tweede lid wordt bereikt dat ook voor die goederen een verplichting bestaat tot het aanbieden en aangeven bij de douane. In het nieuwe derde en vierde lid worden vervolgens nadere regels gegeven die gelden al naar gelang de goederen over zee of door de lucht de Gemeenschap worden binnengebracht.

Binnenkomst uit zee

Van goederen die uit zee Nederland worden binnengevoerd kan worden gesteld dat deze in beginsel tevens het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht. Slechts het geval waarbij het vervoer over zee tussen twee plaatsen in de Gemeenschap plaatsvindt zonder dat de territoriale wateren zijn verlaten vormt hierop een uitzondering. In dit laatste geval gelden voor deze goederen geen douaneformaliteiten.

In de gevallen dat de goederen van buiten de territoriale wateren de Gemeenschap worden binnengebracht dient, ingevolge artikel 4, eerste lid, bij het eerste kantoor een melding te worden gedaan van de aankomst van het schip alsmede een opgave van de ligplaats. Vervolgens wordt voor het schip en de daarin aanwezige goederen een zogenaamde aangifte tot inkleding gedaan. Deze aangifte bevat de gegevens met betrekking tot het schip en de haven van herkomst alsmede summier opgave van de aanwezige goederen. Hierbij wordt opgemerkt dat deze aangifte tot inkleding niet slechts belang heeft voor de douane. Zij wordt onder meer gebruikt voor de vaststelling van de verschuldigde haven-gelden en het verkrijgen van statistische gegevens met betrekking tot het scheepvaartverkeer.

Indien deze inkledingformaliteiten zijn afgerond, wordt bezien in hoeverre het noodzakelijk is dat voor de aangegeven goederen verdere formaliteiten worden vervuld. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar de herkomst van het schip en van de goederen.

Indien het een schip betreft dat rechtstreeks vanuit een andere Lid-Staat afkomstig is en slechts goederen met zich voert die in die andere Lid-Staat zijn geladen kunnen de goederen zonder verdere formaliteiten worden vrijgegeven. Een en ander blijkt uit de aangifte tot inkleding en de scheepspapieren. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat in de andere Lid-Staat eveneens niet-communautaire goederen kunnen zijn geladen. Het vervoer naar Nederland zal in dat geval plaatsvinden met toepassing van de regeling communautair douanevervoer. Het lossen van deze goederen, het overladen in een andere vervoermiddelen en dergelijke handelingen kennen echter hun eigen procedures welke in acht dienen te worden genomen. Het vervallen van de douaneformaliteiten heeft betrekking op die welke betrekking hebben op het binnenbrengen van goederen.

Betreft het echter een schip dat afkomstig is uit een derde land (niet zijnde een Lid-Staat), dan moet aan de in het schip aanwezige goederen

een douanetechnische bestemming worden gegeven, waarbij de voor de desbetreffende bestemming geldende formaliteiten dienen te worden vervuld. Het vorenstaande geldt ook indien het schip tijdens het vervoer van het derde land naar Nederland een haven in een andere Lid-Staat heeft aangedaan, doch aldaar niet volledig is gelost. In die gevallen worden alle in het schip aanwezige goederen op grond van communautaire wetgeving geacht van herkomst uit een derde land te zijn. Die wetgeving voorziet overigens in de mogelijkheid om in die gevallen voor de goederen die zijn geladen in de andere Lid-Staat, de herkomst vrije verkeer EEG door middel van herkomstbescheiden aan te tonen.

Binnenkomst door de lucht

Bij vervoer van goederen door de lucht gelden in beginsel dezelfde voorwaarden als bij vervoer over zee.

Indien het luchtvaartuig rechtstreeks afkomstig is van een luchthaven van een andere Lid-Staat behoeven in beginsel bij binnenkomst geen formaliteiten te worden vervuld. In afwijking van de bepalingen met betrekking tot de zeevaart behoeven evenmin formaliteiten te worden vervuld indien het luchtvaartuig tijdens de vlucht het luchtruim van het grondgebied van de Gemeenschap heeft verlaten (in dit verband wordt eveneens verwezen naar paragraaf 2). Ook in dit geval echter is het mogelijk dat in het luchtvaartuig niet-communautaire goederen kunnen zijn geladen. Net als bij vervoer over zee geldt met betrekking tot deze goederen dat de procedures met betrekking tot het lossen, overladen en dergelijke in acht dienen te worden genomen.

Voor luchtvaartuigen die afkomstig zijn van een luchthaven van een derde land blijven de bepalingen zoals die thans gelden volledig van kracht. Dit houdt in dat voor het luchtvaartuig en de daarin aanwezige goederen een aangifte tot inkleding dient te worden gedaan, waarna vervolgens aan de goederen een douanetechnische bestemming moet worden gegeven. Hetzelfde geldt voor luchtvaartuigen die afkomstig zijn van een derde land en die in de Gemeenschap een tussenlanding hebben gemaakt zonder dat aldaar goederen zijn geladen of gelost. Verwezen wordt in dit verband naar artikel 4, tweede lid.

Onderdeel C (artikel 5). Het vervallen van de douaneformaliteiten aan de landgrenzen brengt met zich dat ook de fictiebepaling betreffende de goederen die zijn aangevoerd uit het gebied dat in de onmiddellijke nabijheid van de landgrens is gelegen, kan vervallen.

Onderdeel D (artikel 6). Zoals reeds eerder vermeld in paragraaf 5 zal naar alle waarschijnlijkheid na 1992 niet langer de mogelijkheid bestaan om de goederen een bestemming invoer in het vrije verkeer EEG te geven. Het voorstel gaat er dan ook van uit dat deze douanetechnische bestemming komt te vervallen. Indien echter de onderhandelingen in EEG-verband er toe leiden dat deze procedure kan worden gehandhaafd, dan zal dit wetsvoorstel dienovereenkomstig worden aangepast.

Onderdeel E (artikel 7). Het vervallen van de douaneformaliteiten aan de landgrenzen brengt met zich dat de bepaling van artikel 7, tweede lid, overbodig is geworden. Deze bepaling maakte het mogelijk dat grensbewoners hun formaliteiten met betrekking tot de invoer tot verbruik van goederen, bestemd voor hun dagelijkse behoeften, konden vervullen aan het daartoe aangewezen eerste kantoor.

Onderdeel F (artikel 8). Voor een toelichting op de voor artikel 8 voorgestelde wijziging wordt verwezen naar paragraaf 4 alsmede naar de toelichting bij de wijziging van artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 1).

Onderdeel G (artikel 10). In artikel 10 is bepaald welke formaliteiten in acht dienen te worden genomen met betrekking tot goederen welke ten uitvoer zijn aangegeven. De wijzigingen houden enerzijds verband met het vervallen van douaneformaliteiten aan de landgrenzen en anderzijds met het gewijzigde begrip «uitvoer». Dit houdt allereerst in dat de bepaling welke betrekking heeft op het uitgaande goederenverkeer over de landgrens kan vervallen. Ten tweede dient bij het resterende uitgaande verkeer, te weten over zee of door de lucht, te worden verduidelijkt dat artikel 10 uitsluitend betrekking heeft op goederen die Nederland verlaten met een bestemming gelegen buiten Nederland.

Bij verzending van goederen naar een andere Lid-Staat is niet langer sprake van uitvoer. Anders dan bij het binnenbrengen van goederen is het bij rechtstreekse verzending van goederen naar een andere Lid-Staat niet van belang of de goederen (tijdelijk) het grondgebied van de Gemeenschap zullen verlaten.

Onderdeel H (artikel 11). De wijziging van artikel 11 houdt eveneens verband met het feit dat nog slechts als uitvoer wordt aangemerkt het uitgaan met een bestemming buiten het grondgebied van de Gemeenschap.

Onderdeel I (artikel 12). In artikel 12 is bepaald in welke gevallen een aangifte ten uitvoer is vereist. Het doen van een aangifte ten uitvoer wordt voorgeschreven in alle gevallen dat bij het verlaten van Nederland vaststaat dat de goederen zijn bestemd om buiten de Gemeenschap te worden gevoerd. Deze materie maakt thans nog deel uit van richtlijnen van de Europese Gemeenschappen en dient derhalve te worden omgezet in de nationale wetgeving. De in dit wetsvoorstel neergelegde regeling komt overeen met de voorstellen tot vaststelling van het Communautair Douanewetboek (artikel 161, vijfde lid; zie PbEG C 128 van 23 mei 1990 en PbEG C 97 van 13 april 1991) en de voorstellen voor de daarop gebaseerde uitvoeringsverordening.

Onderdeel J (artikel 12a). Artikel 12a had betrekking op goederen die vanuit het vrije verkeer van een andere Lid-Staat onder geleide van communautair douanevervoer (derhalve onder douaneverband) naar Nederland zijn overgebracht. Indien in die andere Lid-Staat voor deze goederen nog geen uitvoerformaliteiten zijn vervuld kunnen deze alsnog in Nederland worden gedaan. Na 1992 zal deze situatie zich niet meer voordoen. Derhalve kan dit artikel vervallen.

Onderdeel K (artikel 13). Zie de toelichting in de paragrafen «Vervoer van goederen onder geleide van documenten» en «Aangifte ten invoer in het vrije verkeer EEG».

Onderdeel L (artikel 14). Voor een toelichting op de wijziging van artikel 14 wordt verwezen naar paragraaf 4.

Onderdeel M (artikel 14a). Voor een toelichting op de wijziging van artikel 14a wordt verwezen naar de paragrafen 4 en 5.

Onderdeel N (artikel 16). Artikel 16 bevat de opdracht om eerste kantoren ten behoeve van het aanbrengen en aangeven te vestigen waar zulks voor de handel en het verkeer van genoegzaam belang is. Gelet op het vervallen van de douaneformaliteiten aan de landgrenzen kan de zinsnede met betrekking tot de land- en waterwegen vervallen.

Onderdeel O (artikel 18). In artikel 18 is een opsomming gegeven van de bepalingen die ter uitvoering van de artikelen 3 tot en met 17 van de

AWDA in ieder geval bij algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgesteld. Enkele van deze bepalingen hebben betrekking op het vaststellen van gevallen waarin kan worden afgeweken van de algemene verplichtingen met betrekking tot binnenkomende en uitgaande goederen. Voor zover deze afwijkende bepalingen specifiek betrekking hebben op het goederenverkeer over de landgrenzen kunnen de ze vervallen aangezien deze met de voltooiing van de interne markt overbodig zullen zijn.

De wijziging van het derde lid houdt verband met het vervallen van artikel 14a (zie de toelichting op Artikel I, onderdeel M).

Het vijfde lid is aangepast aan de nieuwe redactie van artikel 4.

Onderdelen P en Q (artikelen 20, 26 en 27). In de artikelen 20, 26 en 27 zijn regels opgenomen met betrekking tot de vaststelling van het terrein van toezicht langs de Nederlandse grens, alsmede de bijzondere maatregelen die in dat terrein van toepassing (kunnen) zijn. Voor zover deze artikelen betrekking hebben op het terrein van toezicht langs de landgrenzen kunnen deze vervallen. Zie eveneens de toelichting in paragraaf 6.

Onderdeel R (artikelen 54 en 54a). De artikelen 54 en 54a (oud) bevatten de procedures met betrekking tot de zuivering van respectievelijk nationale en communautaire vervoersdocumenten. Aangezien dit onderscheid met ingang van 1 januari 1993 komt te vervallen dienen ook de artikelen 54 en 54a te worden herzien. Voor de zuiveringsprocedure kan derhalve worden volstaan met één artikel, te weten artikel 54. In dit verband wordt tevens verwezen naar de toelichting in paragraaf 4.

Onderdeel S (artikel 87). In artikel 87 is bepaald waar en in welke gevallen de douane bevoegd is tot het verrichten van lijfsvisitatie. Deze bevoegdheden dienen te vervallen voor zover deze betrekking hebben op personen die de landgrens overschrijden. De wijziging van artikel 87, eerste lid, strekt daartoe.

Onderdeel T (artikel 111). Voor een toelichting op de wijziging van artikel 111 wordt verwezen naar paragraaf 5.

Onderdeel U (artikel 117). Voor een toelichting op de wijziging van artikel 117 wordt verwezen naar paragraaf 4.

Onderdeel V (artikel 119). De wijziging van artikel 119 is van redactionele aard en houdt verband met de voorgestelde wijziging voor artikel 4 van de AWDA.

Onderdeel W (artikel 168). Artikel 168 bevat de sancties op het in strijd met wettelijke bepalingen binnenvoeren van goederen in Nederland zonder dat de daarvoor vereiste formaliteiten in acht worden genomen (frauduleuze invoer). De norm met betrekking tot deze sancties is neergelegd in artikel 4. De wijziging van artikel 4 brengt met zich dat ook de in artikel 168, eerste lid, neergelegde delictomschrijvingen moeten worden aangepast. Het vervallen van de douaneformaliteiten aan de landgrenzen betekent dat met betrekking tot het binnenbrengen van goederen over de landgrenzen er geen sprake meer kan zijn van frauduleuze invoer. De sanctie op een dergelijke overtreding of misdrijf kan derhalve vervallen. De voorgestelde redactie van artikel 168, eerste lid, houdt in dat strafbaar wordt gesteld het binnenbrengen van goederen op het grondgebied van de Gemeenschap zonder dat deze langs de aangegeven wegen naar een eerste kantoor worden gebracht en zonder dat deze bij dat eerste kantoor worden aangeboden en aangegeven.

De wijziging van het derde lid is van redactionele aard en hangt samen met de wijziging van artikel 5 van de AWDA.

Onderdeel X (artikel 169). Artikel 169 bevat de sancties met betrekking tot het uitvoeren van goederen zonder dat de wettelijke bepalingen met betrekking tot de uitvoer in acht zijn genomen. De wijziging van dit artikel is vergelijkbaar met die van artikel 168. De wijzigingen houden verband met het nieuwe begrip uitvoer (uitvoer slechts indien de goederen buiten de Gemeenschap worden gevoerd) en het vervallen van de formaliteiten aan de landgrenzen.

Onderdeel Y (artikel 172). De wijziging van artikel 172 is van redactionele aard en houdt verband met de wijziging van artikel 4 van de AWDA.

Onderdeel Z (artikel 174). Dit artikel behoeft aanpassing in verband met het vervallen van artikel 27.

Onderdeel AA (artikel 191). De wijziging van artikel 191, derde lid, is van redactionele aard en houdt verband met de wijziging van artikel 169.

Onderdeel BB (artikel 222). De wijziging van artikel 222 betreft de citeertitel van de wet. Zie eveneens de toelichting in paragraaf 1. De citeer-titel wordt gewijzigd in «Wet inzake de douane». Het vervallen in de AWDA van alle bepalingen die betrekking hadden op of verwezen naar de heffing en de invordering van accijns brengt met zich dat de AWDA ook het karakter van een algemene wet heeft verloren.

Artikelen II tot en met XV. Deze artikelen bevatten de wijzigingen in de diverse wetten waarin wordt verwezen naar de AWDA, waarin de desbetreffende bepalingen worden aangepast aan de nieuwe citeertitel.

Artikel XVI. Dit artikel bevat een technische aanpassing verband houdende met de mogelijke samenloop met het wetsvoorstel tot wijziging van de AWDA tot nadere vaststelling en aanpassing van administratieve verplichtingen (Kamerstukken II 1989/90, 21 339)

Artikel XVII. Dit artikel bevat de datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

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