

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)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 3 augustus 1992

's-Gravenhage, 12 augustus 1992

Bij Kabinetsmissive van 27 april 1992, no.92.003735, 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 aan de voltooiing van de interne markt).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 april 1992, nr. 92 003735, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 augustus 1992, bied ik U hierbij aan.

1. In de inleiding van de artikelsgewijze toelichting wordt aangegeven dat verwijzingen naar specifieke bepalingen van communautaire wetgeving ontbreken omdat de bepalingen niet ondubbelzinnig aan een specifiek artikel van de communautaire wetgeving kunnen worden gerelateerd. De Raad van State maakt hieruit op dat de bepalingen van het voorstel van wet volgen uit een aantal bepalingen van verschillende richtlijnen c.g. verordeningen. Juist in dergelijke gevallen is het bijzonder van belang dat aangegeven wordt welke regels en met name richtlijnen het betreft (punt 113 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek). In de artikelsgewijze toelichting ontbreekt nu elke verwijzing naar een richtlijn. Een overzicht van de regelingen (artikelen) waarop de wetsbepalingen zijn gebaseerd ware in de

1. De Raad van State maakt uit de inleiding van de artikelsgewijze toelichting op dat de bepalingen van het voorstel van wet volgen uit een aantal bepalingen van verschillende richtlijnen en verordeningen. De Raad merkt hierbij op dat het juist in dergelijke gevallen bijzonder van belang is dat een overzicht wordt gegeven van de bepalingen van de richtlijnen en verordeningen welke de basis hebben gevormd voor de voorgestelde wijzigingen in het voorstel van wet.

Ik sluit niet uit dat hier sprake is van een misverstand. Het voorstel van wet is immers een uitvloeisel van de vaststelling van communautaire maatregelen voor de heffing van omzetbelasting en accijnzen op intracommunautaire transacties (de fiscale harmonisatie) en voor de statistische waarneming van de intra-communautaire handel na 31

memorie van toelichting op te nemen.

december 1992. Als gevolg van die maatregelen bestaat alsdan geen behoefte meer aan douane-formaliteiten ter regulering van het goederenverkeer tussen de Lid-Staten van de EG. De communautaire douanewetgeving is voor zover nodig met dit uitgangspunt reeds in overeenstemming gebracht. Met name de regelgeving inzake communautair douanevervoer behoefde in dit verband aanpassing in die zin dat de verplichting tot het gebruik van de regeling voor intern communautair douanevervoer bij het vervoer van communautaire goederen tussen Lid-Staten (en daarmee de verplichting tot het aanbrengen van deze goederen bij de douane bij binnengrenzen) met ingang van 1 januari 1993 komt te vervallen.

De huidige nationale douanewetgeving bevat nog bepalingen die verplichten tot het vervullen van formaliteiten – met name bij het binnenkomen op en het uitgaan uit het grondgebied van Nederland – waarvoor na 31 december 1992 geen grondslag meer bestaat. De beoogde aanpassing is daarmee niet het rechtstreekse gevolg van een aantal specifieke bepalingen van verordeningen of richtlijnen doch veeleer de consequentie van de wijziging in stelsels voor de heffing van omzetbelasting en accijnzen en de statistische waarneming bij het intracommunautaire verkeer van goederen.

Wel heb ik in de opmerking van de Raad aanleiding gevonden de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel van wet op dit punt te verduidelijken.

2. Artikel I, onderdeel B, geeft een bepaling in artikel 4, vierde lid, voor de situatie dat goederen door de lucht binnenkomen in het douanegebied van de Gemeenschap. De bedoeling is dat de goederen bij de douane worden aangeboden bij de eerste landing in de Gemeenschap (artikelsgewijze toelichting, onderdeel B (artikel 4) Algemeen) en derhalve ook bij een eventuele tussenlanding. Daarbij dient ook aan nood- of overmachtsituaties te worden gedacht. Artikel 4, vierde lid, dient dan ook niet het maken van een tussen-landing te verbieden maar een regeling te geven voor het geval waarin de tussenlanding op het grondgebied van de Gemeenschap wel gemaakt is, maar de goederen niet op die luchthaven aan de douane zijn aangeboden.

2. De Raad is van mening dat het voorgestelde artikel 4, vierde lid, van – thans nog – de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (AWDA) niet het maken van een tussenlanding zou moeten verbieden, maar zou moeten voorzien in een regeling voor het geval in het douanegebied van de Gemeenschap wel een tussenlanding is gemaakt, maar bij die gelegenheid de goederen niet aan de douane zijn aangeboden. De Raad merkt hierbij op dat ook moet worden gedacht aan nood- of overmachtsituaties.

Allereerst wijs ik erop dat het verbod op het maken van een tussenlanding ook is opgenomen in het huidige artikel 4 van de AWDA. Dit artikel heeft ten doel dat de goederen die met een luchtvaartuig het douanegebied van de Gemeen-

schap worden binnengebracht bij een zogenoemd eerste kantoor aan de douane worden aangeboden. Met de bepaling dat geen tussenlanding mag worden gemaakt wordt uitsluitend beoogd te voorkomen dat het luchtvaartuig landt op een luchthaven die niet als eerste kantoor is aangewezen en waar derhalve geen douaneformaliteiten kunnen worden vervuld. Daarnaast vestig ik er de aandacht op dat voor de door de Raad bedoelde tussenlanding als gevolg van een nood- of overmachtsituatie reeds een voorziening in de AWDA is opgenomen. Artikel 18, eerste lid, onderdeel e, ten derde, van de AWDA, verwijst in dit verband naar een bij algemene maatregel van bestuur te treffen regeling. Deze is neergelegd in de artikelen 27 en 28 van het Besluit douane en accijnzen (Stb. 1992, 56). Noch genoemd artikel 18, noch de artikelen 27 en 28 van het Besluit douane en accijnzen zullen op dit punt worden gewijzigd.

Het voorstel van wet bevat met betrekking tot artikel 4 van de AWDA, in het bijzonder in het voorgestelde tweede lid, tevens een voorziening voor het geval het luchtvaartuig reeds een andere luchthaven in het douanegebied van de Gemeenschap heeft aangedaan. Ook in dat geval is de regeling zodanig opgezet dat rekening is gehouden met zowel het geval dat de goederen aldaar bij de douane zijn aangeboden als het geval waarin dat niet is geschied.

3. In Artikel IV wordt artikel 27 van de Wet op woonwagens en woonschepen aangepast. Artikel 27 is echter vervallen op 26 juli 1991 (Wet van 22 mei 1991 tot wijziging van diverse wetten in verband met vereenvoudiging van regelgeving en vergroting van gemeentelijke en provinciale beleidsvrijheid (Stb.394), Artikel X, onderdeel B). Artikel IV kan derhalve worden geschrapt.

4. In Artikel XIII wordt artikel 1 van de In- en uitvoerwet aangepast. Deze aanpassing gaat niet uit van de geldende tekst van dit artikel, maar van de tekst voorgesteld in Artikel I van de wet van 24 maart 1988 tot wijziging van de In- en Uitvoerwet (Stb.227) die nog niet in werking is getreden. Tenzij dit alsnog geschiedt, ware voor Artikel XIII een zelfde constructie te kiezen als voor Artikel II.

3. De Raad merkt terecht op dat artikel 27 van de Wet op woonwagens en woonschepen is vervallen. Artikel IV van het oorspronkelijke voorstel van wet is derhalve geschrapt.

4. De Raad geeft in overweging voor artikel XIII een zelfde constructie te kiezen als voor artikel XVII, zijnde een overgangsbepaling voor het geval dat de aanpassing van de In- en uitvoerwet (wet van 24 maart 1988, Stb. 227) nog niet in werking is getreden.

Ik ben van oordeel dat aan een dergelijke bepaling in dit geval geen behoefte bestaat. De inwerking-treding van de wijziging van de In-

5. In paragraaf 2 van de toelichting wordt medegedeeld dat in de zeevaart niet steeds bekend is welke herkomst een binnenkomend schip heeft en bovendien niet zonder meer vaststaat dat een dergelijk schip geen haven in een derde land heeft aangedaan. In dezelfde paragraaf wordt medegedeeld dat de douaneformaliteiten aanmerkelijk worden vereenvoudigd voor schepen die rechtstreeks uit een andere Lid-Staat Nederland binnenkomen. Het is de Raad, gelet op de eerstvermelde mededeling, niet duidelijk hoe dit laatste – het rechtstreeks uit een andere Lid-Staat binnenkomen – door de douane kan worden vastgesteld. Een nadere toelichting op de in de toekomst te volgen procedures om te beslissen of vereenvoudigde formaliteiten kunnen worden toegepast lijkt de Raad noodzakelijk.

6. Ook met betrekking tot de procedure bij uitvoer van goederen, zoals omschreven in paragraaf 3, blijkt uit de toelichting, niet voldoende duidelijk op welke wijze wordt vastgesteld dat uitgaande goederen zijn bestemd voor een derde land, voor welke uitvoer een aangifte ten uitvoer moet worden gedaan. De toelichting ware ook op dit punt aan te vullen.

en uitvoerwet zal worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. De vaststelling daarvan zal, gelet op het stadium van voorbereiding waarin het voorstel daartoe zich thans bevindt, in ieder geval zijn gelegen op een tijdstip vóór 1 januari 1993.

5. De Raad merkt op dat de memorie van toelichting niet geheel duidelijk is over de vraag in hoeverre, mede met het oog op de toepassing van vereenvoudigde douaneformaliteiten, kan worden vastgesteld dat een binnenkomend schip afkomstig is uit een derde land dan wel uit een andere Lid-Staat.

De herkomst van een binnenkomend schip is op het moment van binnenkomst doorgaans niet bekend (enkele uitzonderingen zoals lijn- en ferrydiensten daargelaten). Om die reden wordt voorgesteld dat voor elk schip dat van buiten de territoriale wateren Nederland binnenkomt een aangifte tot inklinging wordt gedaan. Deze aangifte stelt de douane in staat te beoordelen waar het schip vandaan komt en welke goederen (in douanetechnische zin) zich aan boord bevinden. Vervolgens wordt beoordeeld of en welke douaneformaliteiten daarna moeten worden vervuld. Voor schepen waarvoor is vastgesteld dat zij uit een andere Lid-Staat afkomstig zijn en dat zich aan boord geen andere dan communautaire goederen bevinden, zijn dan geen douaneformaliteiten meer vereist. Dat is de vereenvoudiging waarop in paragraaf 2 van de memorie wordt gedoeld. Ten einde deze materie in de memorie te verduidelijken is de hiervoor genoemde paragraaf aangepast.

6. De Raad is van mening dat uit de memorie van toelichting niet voldoende blijkt op welke wijze wordt vastgesteld dat uitgaande goederen zijn bestemd voor een derde land.

Allereerst merk ik hierover op dat met betrekking tot goederen die aanwezig zijn in of zullen worden opgenomen in een zeeschip of een luchtvaartuig de in artikel 11 van de AWDA opgenomen fictie is gehandhaafd, inhoudende dat deze goederen een bestemming buiten het douanegebied van de Gemeenschap hebben tenzij anderszins wordt aangetoond.

Voor goederen die over land zullen uitgaan ontstaat na 1992 een nieuwe

situatie. Aangezien de douaneformaliteiten en dus ook de douanecontroles aan de binnengrenzen vervallen, heeft de douane in die situatie geen zicht meer op de goederen die over deze grenzen naar een andere Lid-Staat worden vervoerd. Daaronder bevinden zich uiteraard ook goederen die uiteindelijk zijn bestemd voor een plaats buiten het douanegebied van de Gemeenschap. Het initiatief in deze ligt echter bij de belanghebbende. Pas op het moment dat hij een aangifte ten uitvoer indient, wordt de douane met deze goederen geconfronteerd. Het achterwege laten in Nederland van de aangifte ten uitvoer en het feit dat de douane vanaf 1 januari 1993 geen controles meer uitoefent aan de binnengrenzen betekent dat de douane niet kan beoordelen of voor deze goederen wellicht een aangifte ten uitvoer had moeten worden gedaan. Bovendien is het mogelijk dat de aangifte ten uitvoer wordt gedaan in de Lid-Staat waar de goederen uiteindelijk het douanegebied van de Gemeenschap zullen verlaten. Het daadwerkelijk verlaten van het douanegebied van de Gemeenschap leidt echter steeds tot een controle van de aan de buitengrenzen gestationeerde douane. Deze zal in alle gevallen controleren of er een aangifte ten uitvoer is gedaan en, indien dit niet het geval is, alsnog de indiening van deze aangifte verlangen.

Zoals ik heb vermeld in paragraaf 7 van het algemene deel van de memorie van toelichting, vloeit de hiervoor beschreven procedure voort uit de toepassing van de huidige Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 februari 1981 betreffende de uitvoerprocedure communautaire goederen (Richtlijn 81/177/EEG; PbEG L 83). Het voornemen bestaat evenwel om een aantal bepalingen van het ontwerp-Communautair Douanewetboek en de daarop gebaseerde toepassingsverordening reeds met ingang van 1 januari 1993 in te voeren. Deze bepalingen hebben betrekking op de onderhavige situatie en zullen ter zake nadere procedures. De vaststelling van deze bepalingen zal wellicht nog aanleiding geven tot wijziging van het onderhavige voorstel van wet.

7. De Raad adviseert voorts paragraaf 5 van de toelichting voor zover mogelijk nader te actualiseren. Tenslotte ware in deze paragraaf

7. De Raad adviseert om paragraaf 5 van de memorie van toelichting zoveel mogelijk te actualiseren.

van de toelichting aan te geven wanneer naar de verwachting van de bewindsman van de tweede respectievelijk derde mogelijkheid in de praktijk gebruik zal worden gemaakt en wat de voor- en nadelen zijn van deze twee mogelijkheden, ook bezien uit het oogpunt van werkbelasting van de belastingdienst.

Ik heb in dit advies aanleiding gevonden om voornoemde paragraaf aan te passen.

De Raad spreekt eveneens de wenselijkheid uit om in paragraaf 5 aan te geven wanneer van de in die paragraaf aangegeven tweede respectievelijk derde mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt alsmede wat de voor- en nadelen van deze mogelijkheden zijn, mede bezien vanuit het oogpunt van werkbelasting van de belastingdienst.

Wat betreft de vraag wanneer van de tweede mogelijkheid (de volledige vrijmaking van goederen) respectievelijk de derde mogelijkheid (het vervoer onder douaneverband onder opschorting van de betaling van belasting) gebruik zal worden gemaakt, merk ik op dat daarvan geen indicatie kan worden gegeven. De beantwoording van deze vraag is namelijk in sterke mate afhankelijk van de vraag in hoeverre gebruik zal worden gemaakt van de in paragraaf 5 eerstgenoemde optie, te weten de in de Wet op de omzetbelasting 1968 voorziene vrijstellingsmogelijkheid. Daarnaast wordt alsnog voorgesteld om in de Wet op de omzetbelasting 1968 te voorzien in het instituut van de fiscaal vertegenwoordiger (zie de aangepaste paragraaf 5 van de memorie van toelichting). Deze voorzieningen zullen er naar alle waarschijnlijkheid toe leiden dat van de tweede en derde mogelijkheid een beperkt gebruik zal worden gemaakt.

Aan de als tweede en derde mogelijkheid aangeduide procedures die ook thans reeds bestaan, zijn voor wat betreft de werkbelasting van de belastingdienst geen bijzondere voor- en nadelen verbonden al is het evident dat de vrijmaking van goederen meer tijd vergt dan de controle op het plaatsen van goederen onder de regeling communautair douanevervoer. Ik ben mij er echter van bewust dat deze mogelijkheden enkele nadelen inhouden voor het bedrijfsleven, althans in vergelijking met de huidige procedure «aangifte ten invoer in het vrije verkeer EEG». Het invoeren van de goederen met volledige betaling van de nationale verbruiksbelastingen brengt met zich dat deze belastingen moeten worden gefinancierd door degene die de aangifte ten invoer doet. Het vervoer van de goederen onder douaneverband heeft als nadeel dat mogelijk de uiteindelijke afnemers van de goederen gegevens met

8. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

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

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W06.92.0172 van de Raad van State van 3 augustus 1992:

- In de inleiding van de memorie van toelichting ware volledigheidshalve in de vierde alinea aan te geven welke voorstellen het betreft.
- In punt 2 van de toelichting, bladzijde 3, laatste alinea, ware na het woord «binnenkomen» een punt te plaatsen en ware de daaropvolgende zinsnede te lezen als volgt: Immers Nederland grenst aan de landzijde 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.

betrekking tot de oorspronkelijke inkoop verkrijgen. Op dit punt kan derhalve het handelsgeheim in het geding komen.

8. De redactionele kanttekeningen van de Raad hebben mij aanleiding gegeven de memorie van toelichting dienovereenkomstig aan te passen.

In artikel XII (artikel XIII van het voorstel zoals ingediend voor advies bij de Raad van State), onderdeel A, van het voorstel van wet (wijziging van artikel 1 van de In- en uitvoerwet) is nog een wijziging aangebracht van louter technische aard.

Tot slot merk ik op dat ik bij de memorie van toelichting een bijlage heb gevoegd waarin een bewerking is opgenomen van de tekst van de artikelen van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen conform het onderhavige voorstel van wet¹.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde 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

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.