

Vergaderjaar 1992-1993

22 697

## Wijziging van de Wet op de accijns in verband met de afschaffing van de fiscale grenzen

Nr. 4

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 22 september 1992

De vaste Commissie voor Financiën<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer over haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

#### 1. Algemeen

De leden van de fracties van CDA, VVD en D66 hadden met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel van wet.

De leden van de PvdA-fractie hadden met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij achtten de toelichting helder en hadden slechts een beperkt aantal vragen en opmerkingen.

#### 2. De accijnsharmonisatie

De leden van de CDA-fractie merkten op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat met aanvaarding van de horizontale richtlijn het proces dat moet leiden tot afschaffing van de fiscale grenzen onomkeerbaar is geworden. Dit is een belangrijke constatering.

Tegelijkertijd wordt meegedeeld dat door het Portugese voorzitterschap aan de Ecofin-Raad van 29 juni 1992 een algemeen compromis is voorgelegd dat betrekking heeft op alle nog onopgeloste punten in verband met de richtlijnvoorstellen voor de accijnzen en de BTW-tarieven. Over dit pakket in zijn geheel is toen nog geen overeenstemming bereikt, zodat de formele vaststelling van de desbetreffende richtlijnen, zo er nog tijdig overeenstemming wordt bereikt, op zijn vroegst in september 1992 kan plaatsvinden. Deze leden en de leden van de D66-fractie informeerden naar de stand van zaken op dit punt. Valt er voor 1993 nog overeenstemming te verwachten? Zo nee, wanneer dan wel? Welke punten zijn thans nog onopgelost? Wat zijn in dit verband voor Nederland nog onopgeloste knelpunten? Staan deze kwesties inderdaad op de agenda voor september 1992?

Ook de leden van de PvdA-fractie hadden vastgesteld dat dit wetsvoorstel uitsluitend de zogenaamde horizontale richtlijn voor accijnsgoederen implementeert. Verdere, ingrijpende aanpassingen van de Wet

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), voorzitter, Paulis (CDA), Van Rey (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G. H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), ondervoorzitter, Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), A. de Jong (PvdA), Kersten (PvdA), Van Heemst (PvdA), R. van Middelkoop (PvdA).

Plv. leden: Leers (CDA), Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Van Hoof (VVD), Schoots (PvdA), Rosenmöller (Groen Links), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Vacature CDA, Van der Hoeven (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), Vacature PvdA, Van Otterloo (PvdA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA).

op de accijns zullen nog volgen op basis van de structuurrichtlijnen en de tariefrichtlijnen. Zij vroegen of dit wetsvoorstel in redelijkheid wel per 1 januari 1993 van kracht kan worden indien deze richtlijnen niet tijdig worden vastgesteld door de EG-Raad van Ministers en dus niet tijdig kunnen worden geïmplementeerd. Ligt het in die situatie, zo vroegen zij, niet voor de hand dat de termijn voor implementatie van de horizontale richtlijn alsnog wordt gelijkgesteld aan de termijn voor implementatie van de overige richtlijnen? Zou geen chaos ontstaan indien enerzijds grensoverschrijding onder opschorting van accijnsheffing wordt toegestaan, terwijl anderzijds niet uniform en bindend is geregeld op welke goederen die vrijheid precies betrekking heeft? De wet die ontstaat na inwerking-treding is in elk geval in die zin onvolledig dat een categorie accijnsgoederen wordt opgenomen, de intermediaire goederen, waarvoor definities en heffingsbepalingen ontbreken en daarom alleen daarom al niet van kracht kan worden. Een vaste ingangsdatum, 1 januari 1993, zoals thans in het wetsvoorstel opgenomen, zou bij het ontbreken van verdere en tijdige voortgang in Brussel om die reden bij deze leden op bezwaar kunnen stuiten bij de verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of het wetsvoorstel ter implementatie van de structuur- en tariefrichtlijnen al wordt voorbereid op basis van de te verwachten besluitvorming over die richtlijnen. Zij zouden zich zelfs kunnen voorstellen dat een dergelijk wetsvoorstel wordt ingediend voorafgaande aan definitieve besluitvorming in Brussel, met aanpassingen zodra die besluitvorming afgerond is.

De leden van de PvdA-fractie misten in de toelichting aandacht voor de samenloop van accijnzen en BTW bij grensoverschrijdende leveringen, in het bijzonder indien de tijdstippen van verschuldigdheid niet samenvallen. Zij vroegen de regering op deze situatie in te gaan, in het bijzonder op de vraag of dit tot extra controle leidt en op de wijze waarop de BTW over de accijns kan worden vastgesteld, indien de BTW eerder verschuldigd wordt.

De leden van de PvdA-fractie misten in de toelichting eveneens aandacht voor de toekomstige status en rol van de Benelux-accijnsverdragen en -overeenkomsten. Kan hierop alsnog worden ingegaan?

### **3. Doelstelling van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie hadden er waardering voor dat, alhoewel aan een zekere administratieve belasting van het bedrijfsleven niet valt te ontkomen, er heel nadrukkelijk naar gestreefd is om deze zo beperkt mogelijk te houden. Terecht wijst de regering ook op de niet onaanzienlijke voordelen die de implementatie van deze richtlijn heeft, en dat het resultaat per saldo zonder meer als positief is aan te merken. Het mag bekend worden verondersteld dat deze leden er sterk aan hechten dat bij de voorbereiding van dit soort wetgeving een goed en intensief overleg met het bedrijfsleven plaatsvindt. Onder het hoofdstuk deregulering wordt hier ook naar verwezen.

Deze leden zouden gaarne vernemen of dit overleg er ook toe geleid heeft dat het bedrijfsleven in grote lijnen kan instemmen met het wetsvoorstel zoals het er ligt. Voor zover er bezwaren van betekenis zijn, zouden deze leden hier gaarne expliciet over geïnformeerd worden.

Ook de leden van de VVD-fractie vroegen op welke wijze over dit wetsvoorstel overleg is gepleegd met het bedrijfsleven.

Ze waren verbaasd over het standpunt van de regering dat de hier voorgestelde regelingen de huidige verplichtingen voor het bedrijfsleven en voor de belastingdiensten zouden verminderen. Kon de regering dit verduidelijken?

De leden van de PvdA-fractie hadden met tevredenheid onderkend dat de systematiek van delegatie in overeenstemming is met hetgeen zij bij de behandeling van de Wet op de accijns hebben bevorderd. Een integrale herplaatsing inclusief de wijzigingen op grond van de structuur- en tariefriichtlijnen achtten ook zij wenselijk, waarbij een doorlopende henummering hun eveneens op zijn plaats leek.

Het was de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat in het wetsvoorstel het aantal controle- en strafbepalingen niet wordt uitgebreid, terwijl het toch denkbaar is dat het openstellen van de grenzen en het verleggen van het aangrijpingspunt van controle nieuwe vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik mogelijk maken. Zij vroegen in hoeverre is nagegaan of het wettelijk stelsel op dit punt uitbreiding behoeft, en in het algemeen waarom hiervoor niet is gekozen.

#### **4. De horizontale richtlijn in hoofdlijnen**

##### *4.1 Inleidende opmerkingen*

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke eventuele aanpassingen van de huidige brandstofheffing op grond van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne noodzakelijk zijn om te voldoen aan de horizontale richtlijn, en bij welke gelegenheid die zullen worden voorgesteld.

De leden van fracties van VVD en D66 verzochten de regering voorts nader in te gaan op het commentaar van de RCO op het wetsvoorstel zoals verwoord in hun schrijven aan de vaste Commissie voor financiën van 15 september 1992. Ter inzage gelegd op het secretariaat van de commissie.

##### *4.2 Particulieren en ondernemers*

De leden van de CDA-fractie vonden het logisch dat in de horizontale richtlijn bepalingen zijn opgenomen die moeten waarborgen dat men er niet toe overgaat, accijnsgoederen die niet door particulieren voor eigen gebruik worden meegenomen, inclusief accijns aan de schaffen en vervolgens mee te nemen over de grens om hier te verhandelen dan wel te gebruiken zonder dat hierover in Nederland accijns wordt voldaan. Zijn deze bepalingen voldoende effectief of moet gevreesd worden dat hier op grote schaal de hand mee wordt gelicht? Kan de regering hierop nog dieper ingaan.

De leden van de CDA-fractie hadden er ook kennis van genomen dat goederen die via atypische wijze worden vervoerd door particulieren of voor rekening van particulieren, belast worden. Als voorbeeld wordt verwezen naar de oliestookverwarming, maar dit geldt natuurlijk voor veel meer stoffen zoals ook benzine. Deze leden waren het geheel eens met het voornemen tot belastingen. Zij bleven echter wederom zitten met de vraag, hoe dat is te controleren. Ook vrachtwagens bewegen zich vanaf 1 januari 1993 volstrekt vrij en ongecontroleerd over de grenzen. Kan de regering deze zorg bij de leden van de CDA-fractie wegnemen?

Is niet de beste maatregel – teneinde deze ongewenste effecten te voorkomen – de accijnsverschillen tussen de lidstaten zo beperkt mogelijk te houden. Indien de regering deze stelling bevestigt, wat is dan het beleid van de Nederlandse regering om dit te bereiken? Het NEI-rapport betreffende de grenseffecten toont aan dat Nederland op dit moment duidelijk op de verkeerde weg zit.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de zin van het onderscheid tussen geregistreerde en niet-geregistreerde bedrijven, die onder

opshorting van accijns accijnsgoederen uit andere lidstaten mogen betrekken. Uit de wettekst leidden zij af dat dit onderscheid materieel geen enkele betekenis heeft; beide soorten bedrijven vallen onder dezelfde bepalingen over rechten en plichten. Zou het in strijd zijn met de richtlijn om in de wet te volstaan met een terminologie als «erkende bedrijven»?

De leden van de PvdA-fractie vroegen of en hoe de accijnsheffing ongedaan wordt gemaakt, indien deze bedrijven de accijnsgoederen gebruiken voor de fabricage van niet-accijnsgoederen. Komt er een EG-register van dergelijke bedrijven en accijnsgoederenplaatsen?

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de richtlijn wel toelaat om de in artikel 9 genoemde criteria niet in de Nederlandse wet op te nemen, daar uitdrukkelijk wordt gesproken over «de Lidstaten moeten...». Zou in geschil de richtlijn op dit punt rechtstreekse werking hebben? Zij oordeelden dat door het wel wettelijk vastleggen van de hoeveelheidsgrenzen, met de strekking van omkering van de bewijslast, deze laatste meer gewicht krijgen dan de richtlijn bedoelt.

De leden van de PvdA-fractie tasten nog in het duister hoe particulieren die accijnsgoederen uit een EG-land mee de grens over nemen, feitelijk zullen worden behandeld. Kan een burger die tijdens zijn vakantie zijn kofferbak van de auto geheel heeft volgeladen met sigaretten uit een goedkoopte-land en bij het uitladen voor zijn huis wordt gezien door een bevoegde ambtenaar, op een gesprek met, dan wel een optreden van die beambte rekenen? Doordat het gaat om meer dan 800 sigaretten, ontstaat het bewijsvermoeden dat voor commerciële doeleinden is gehandeld, maar kan dit vermoeden door de zware roker niet direct worden weerlegd? En wat indien de betrokken burger zelf niet rookt, maar de sigaretten heeft meegenomen voor een huisgenoot, of voor de buurman, als dank voor de plantenverzorging tijdens zijn vakantie? Stel dat de betrokken burger de reis heeft volbracht met een gehuurde bestelwagen, deze heeft afgeladen met gedistilleerd, en stelt, desgevraagd, dat hij van plan is deze op grote schaal cadeau te geven aan vrienden en kennissen? Gaat de belastingdienst dan controleren of deze vrienden of kennissen hem wellicht zaken in natura of geld bij wijze van cadeau teruggeven, of is dat toch al niet relevant?

#### *4.4 Invoer*

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de richtlijn niet is afgestemd op de enigszins andere systematiek die Nederland, en blijkens de memorie van toelichting ook andere EG-landen, willen hanteren door invoer als belastbaar feit te blijven hanteren naast de uitslag.

#### *4.6 Het geleidedocument*

Met betrekking tot het geleidedocument wordt opgemerkt dat hierover langdurige discussies zijn gevoerd en dat het geheel het karakter van een compromis heeft. Is de veronderstelling juist, zo vroegen de leden van de CDA-fractie, dat ten aanzien van het nieuwe document in enkele branches enige praktische problemen ontstaan? Het kan toch voorkomen dat het geleidedocument, dat de door de afnemer ontvangen accijnsgoederen dient te vergezellen, in het ongereede is geraakt. Kan de hiervoor getroffen regeling als voldoende worden gezien?

Verdiert het in het kader van de fraudebestrijding geen aanbeveling om de maximale termijn van één maand na twee weken aanzienlijk te bekorten?

Verdiert het geen aanbeveling om betrekkelijk snel na invoering de praktische hanteerbaarheid van het geleidedocument te evalueren om vervolgens tot een bijstelling, lees vereenvoudiging te komen?

#### *4.7 Fiscale merktekens*

Waarom, zo vroegen de leden van de CDA-fractie is niet gekozen voor de mogelijkheid om een accijnsnummer in te voeren dat zoveel mogelijk congruent is met het BTW-nummer? Zouden hiermee niet de eenvoud en controleerbaarheid gediend zijn?

#### *4.8 Verkopen op afstand*

Met betrekking tot de afstandverkopen merkten de leden van de CDA-fractie op dat voor accijnsgoederen, anders dan voor de BTW, geen drempel bestaan ter bepaling of het bestemmingslandbeginsel van toepassing is. Kan één en ander derhalve niet tot moeilijkheden leiden, bij de praktische uitvoerbaarheid, doordat BTW- en accijnsverplichtingen uiteen kunnen lopen?

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke wijze van implementatie in de andere EG-landen wordt gevolgd voor verkopen op afstand. Zullen ook zij een vergunning vereisen van de bedrijven die verkopen op afstand en vereisen dat in het eigen land een fiscaal vertegenwoordiger wordt aangesteld? Zij vroegen voorts in het algemeen in te gaan op de handhaafbaarheid van de voorgestelde bepalingen en toepasselijke strafbepalingen.

#### *4.9 Teruggaven*

De leden van de PvdA-fractie wilden weten of door Nederland zal worden geëist dat bewijs van betaling wordt overgelegd als voorwaarde voor teruggave in de geschetste situaties, of dat zal worden volstaan met de zwakkere mogelijkheid dat slechts het adres van de betrokken belastinginspectie moet worden opgegeven. Zij zouden zelf bewijs van feitelijke betaling willen vereisen.

#### *4.10 Vrijstellingen*

Hadden de leden van de CDA-fractie het goed begrepen dat het de bedoeling is dat de brandstoffen voor vliegtuigen en schepen ook in de toekomst bij intracommunautair vervoer van accijns vrijgesteld zijn?

Welke zijn de argumenten, in het bijzonder het luchtverkeer, om deze brandstof niet met accijns te belasten? Maken internationale bepalingen dit onmogelijk of zijn er andere overwegingen?

De leden van de CDA-fractie vroegen of binnen de te implementeren richtlijn een vrijstelling past voor brandstof verkregen uit landbouwproducten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom met de vrijstelling inzake bevoorrading van schepen en luchtvaartuigen een budgettair belang van enkele miljoenen guldens is gemoeid, terwijl anderzijds wordt meegedeeld dat een bestaande praktijk wordt voortgezet in andere vorm. Gaat het hier om een extra derving, en zo ja, waaruit spruit die voort?

#### *4.11 Tax-free verkopen*

Deze leden van de CDA-fractie vroegen hoe de controle bij verkopen aan boord van schepen en luchtvaartuigen plaats dient te vinden, nu er op bladzijde 18 van de memorie van toelichting slechts van «tax-free shops» wordt gerept. Kan deze controle op administratieve wijze geschieden?

De leden van de PvdA-fractie wilden in de memorie van antwoord nader worden geïnformeerd over het op te zetten uitvoerings- en controlesysteem. Zij zouden het betreuren indien dit systeem zodanig ingewikkeld en dus beperkend zou worden opgezet, dat de Nederlandse «tax-free shops» daarvan nadelen zullen ondervinden die in andere lidstaten worden vermeden. Is enige indicatie te geven over de te verwachten aanpak in die landen?

#### *4.12 Aansprakelijkheid*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het geen aanbeveling verdient om een disculpatiemogelijkheid te creëren conform de voorheen geldende regeling krachtens artikel 98 lid 3 AWDA.

### **5. Accijns van alcoholvrije dranken en van suiker en suikerhoudende produkten**

De leden van de CDA-fractie vroegen of het niet wenselijk is dat voor accijnsprodukten, die op 1 januari 1993 niet of niet meer in de huidige vorm onder de accijnswetgeving vallen een goede overgangsregeling zal worden getroffen, bij voorbeeld met het oog op voorraden, teruggaven en controleverplichtingen.

### **6. Budgettaire aspecten**

De leden van de PvdA-fractie vonden de beschouwing over de budgettaire aspecten enigszins luchthartig. Zij stelden prijs op een kwantitatieve vergelijking van de accijnstarieven in Nederland en de EG-landen, afgezien van de minerale oliën, op basis van de te verwachten harmonisatieniveaus, en een ruwe schatting van wat alleen al het vakantieverkeer voor gevolgen zou kunnen hebben, indien de gemiddelde toerist uit en naar Nederland tenminste de indicatieve niveaus van artikel 9 van de richtlijn aan accijnsgoederen zou meenemen uit het land waar de tarieven lager liggen dan in het eigen land.

## **ARTIKELEN**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom nu reeds de categorie intermediaire produkten wordt opgenomen, die in artikel 3 van de richtlijn niet afzonderlijk worden benoemd. Zij bepleitten voorts een aanduiding die enigszins duidelijk maakt waarom het gaat; zelfs de verwijzing naar alcohol ontbreekt in de huidige aanduiding.

#### *Onderdeel C*

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het uit de richtlijn voortvloeit dat belasting-entrepots en geregistreerde en niet-geregistreerde bedrijven de bevoegdheid krijgen alle accijnsgoederen onder schorsing van accijns te ontvangen en dus niet slechts daarbij aangewezen soorten.

## *Onderdeel D*

### Artikel 2b

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de betekenis van de clausule «voor commerciële doeleinden». Kan deze beperking niet worden gemist? De laatste vraag stelden zij ook voor de clausule «dat in een andere lidstaat is uitgeslagen dan wel ingevoerd». Zij vroegen voorts waarom het derde lid toch nog noodzakelijk is, indien in het eerste lid de beperking tot commerciële doeleinden blijft opgenomen. De voorbeelden in de memorie van toelichting van op grond van dit derde lid vrij te stellen situaties kunnen toch als verkrijging voor niet-commerciële doeleinden worden gezien?

### Artikel 2c

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe in de praktijk kan worden vastgesteld dat de goederen uit een andere lidstaat zijn meegenomen, en niet uit een derde land.

### Artikel 2d

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het woord «atypisch» niet kan worden vervangen door een Nederlands woord, zoals ongebruikelijk of ongewoon. Verder merkten zij op dat de richtlijn spreekt over een passend reserveblik, hetgeen minder een beroep doet op de beoordeling van de fysieke kracht van de vervoerder dan het voorgestelde begrip draagbaar reservoir.

## *Onderdeel K*

### Artikel 50a

Voor de goede orde vroegen de leden van de PvdA-fractie om te bevestigen dat de in artikel 50a opgenomen uitzondering voor tabaksproducten niet in strijd is met de richtlijn.

### Artikelen 50d en 50f

De leden van de PvdA-fractie vroegen of per belastingentrepot (dan wel verkoper op afstand) slechts één fiscaal vertegenwoordiger in Nederland mag (of moet) worden aangesteld.

### Artikelen 50e en 50g

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom niet geheel afdeling 2 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, en in artikel 50g weer met een andere beperking dan in artikel 50e.

## *Onderdeel N*

De leden van de PvdA-fractie vonden de termijn van één dag wel zeer krap. Kan deze worden toegelicht, is hieraan in de praktijk wel te voldoen?

## *Onderdeel S*

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom in dit artikel een beperking is aangebracht tot het vervoer van Nederland naar een andere lidstaat. Hoe zit het met scheepsverkeer in de richting van Nederland, bijvoorbeeld over de Rijn, dan na grensoverschrijding, maar voor de uiteindelijke plaats van bestemming, in Nederland wordt bevoorrad? En welke situatie is van toepassing, indien in Nederland reeds veraccijnsde goederen aan boord worden gebracht van een schip dat via enkele EG-landen op weg gaat naar een derde land? Opent dit artikel de mogelijkheid van accijnsvrije inkoop op schepen die speciaal voor dat

doel een rondvaart maken via een andere lidstaat? Zij wilden voorts graag een aanduiding van de bij a.m.v.b. te stellen voorwaarden.

#### *Onderdeel Z*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of geen invorderingsproblemen zijn te verwachten indien degene die de accijns is verschuldigd, niet in Nederland is gevestigd. Zij vroegen voorts om een toelichting op de termijnen van 4 maanden respectievelijk 3 jaar; waarom heeft de EG-wetgever die zo bepaalt?

#### **Artikel II**

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een omschrijving van het begrip «haventerrein». De richtlijn spreekt, ogenschijnlijk beperkter, over «haven». Zij vonden voorts de beperking tot accijnsgoederenplaatsen die van de vrijstelling van accijns kunnen genieten uit controle-oogpunt wel op zijn plaats, maar vonden het een ongewenste oprekking van artikel 40, derde lid om al deze gevallen daar ook onder te brengen. Zij bepleitten om hiervoor in artikel II een afzonderlijke voorziening te treffen, waarbij tot uiting wordt gebracht dat iedere inrichting op een luchthaven of haven in aanmerking komt, hetgeen de richtlijn ook beoogt. Zij merkten voorts op dat artikel 20 van de richtlijn uitsluitend ziet op direct verkeer tussen lidstaten, terwijl artikel II ook derde landen betreft. Welke situatie ontstaat zonder verdere wetswijziging voor dit verkeer naar derde landen, indien artikel II per 1 juli 1999 vervalt? Zij vroegen tenslotte of het tweede lid van artikel 20 van de richtlijn niet uitdrukkelijk op wetsniveau moet worden geïmplementeerd.

De voorzitter van de commissie,  
Linschoten

De griffier van de commissie,  
De Gier