

Vergaderjaar 1994–1995

24 153

Wijziging van de Wet op de accijns

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

De Raad van de Europese Unie heeft op 22 december 1994 de zogenoemde tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns¹ vastgesteld waarbij de in 1992 vastgestelde horizontale richtlijn accijns², de structuurrichtlijn minerale oliën³ en de tariefrichtlijn minerale oliën⁴ worden gewijzigd. Die richtlijnen zijn bij de Wet van 24 december 1992 tot wijziging van de Wet op de accijns in verband met de afschaffing van de fiscale grenzen (Stb. 711) in de Wet op de accijns verwerkt. Met die wet is met ingang van 1 januari 1993 voor aan accijns onderworpen producten de afschaffing van de fiscale grenzen gerealiseerd. Sinds de totstandkoming van de interne markt heeft in EU-verband geregeld overleg plaatsgehad over de werking van het accijnsstelsel in het kader van de interne markt, in het bijzonder in het Accijnscomité, dat is ingesteld op grond van artikel 24 van de horizontale richtlijn accijns. Daarbij is aandacht besteed aan de problemen die zich voordeden in de beginfase van het nieuwe stelsel, de mogelijkheden tot bestrijding van misbruik en fraude, de interpretatieverschillen bij de toepassing van de accijnsrichtlijnen en in het verlengde hiervan aan de mogelijkheid tot verduidelijking van die richtlijnen. Bovendien is gebleken dat enkele bepalingen vereenvoudigd kunnen worden ter verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De vorengenoemde tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns strekt tot het aanbrengen van die verduidelijkingen en vereenvoudigingen in de horizontale richtlijn accijns, in de structuurrichtlijn minerale oliën, en in de tariefrichtlijn minerale oliën. In sommige opzichten geeft de richtlijn tevens een aanzet tot maatregelen gericht op het bestrijden van misbruik en fraude. De inhoud van de bij de tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns gewijzigde richtlijnen is niet wezenlijk veranderd.

Het onderhavige voorstel strekt ertoe de Wet op de accijns aan te passen aan een aantal bepalingen van de tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns. Er is in die richtlijn voorts een aantal bepalingen opgenomen die betrekking hebben op formaliteiten en procedures die zijn vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit accijns. Het gaat hier om wijzigingen die betrekking hebben op het gebruik van het geleidedocument bij het

¹ Richtlijn nr. 94/74/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1994 tot wijziging van Richtlijn 92/12/EEG betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop, Richtlijn 92/81/EEG betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën en Richtlijn 92/82/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën (PbEG L 365). Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Richtlijn nr. 92/12/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PbEG L 76).

³ Richtlijn nr. 92/81/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PbEG L 316).

⁴ Richtlijn nr. 92/82/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën (PbEG L 316).

vervoer van accijnsgoederen. Dit besluit zal ook worden aangepast. Ten slotte zijn in de richtlijn bepalingen opgenomen die louter dienen ter verduidelijking van bestaande bepalingen uit de richtlijn. Deze wijzigingen behoeven niet te leiden tot wijzigingen in de regelgeving. Er kan te dien aanzien worden volstaan met een verduidelijking van de desbetreffende regelgeving in de Leidraad Accijns 1993.

Zowel de tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns als het wetsvoorstel is in het reguliere overleg over accijzen en de interne markt met het bedrijfsleven besproken. Ik ben voornemens een zelfde beleidslijn te volgen met betrekking tot de lagere regelgeving. Bij de onderhandelingen in Brussel over de richtlijn is het standpunt van het bedrijfsleven in de Nederlandse inbreng meegewogen. Wat het onderhavige wetsvoorstel betreft kon het bedrijfsleven zich vinden in de voorgestelde wijze van implementatie.

1.2. Hoofdpijnen wijzigingen

De uit de tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns voortvloeiende wijzigingen in de Wet op de accijns hebben betrekking op:

- de verwijzing naar de GN-codes in de omschrijvingen van de minerale oliën (artikel I, onderdelen A en D);
- de afbakening van die minerale oliën die altijd onderworpen zijn aan controle en de formaliteiten van de horizontale richtlijn accijns (artikel I, onderdeel C);
- aanpassing van de zekerheidstelling (artikel I, onderdelen E en F);
- het bij intra-communautair verkeer niet (opnieuw) heffen van accijns over brandstof in de normale reservoirs van bedrijfsvoertuigen of van containers met speciale apparatuur (zoals koelaggregaten) (artikel I, onderdeel B); en
- vrijstelling van minerale oliën gebruikt voor chemische reductie in hoogovens (artikel I, onderdeel G).

In de structuurrichtlijn minerale oliën worden door middel van de vermelding van de GN-codes uit de in EU-verband opgestelde gecombineerde nomenclatuur in beginsel alle koolwaterstoffen als minerale oliën aangemerkt. Deze ruime omschrijving van het begrip minerale oliën is in de Wet op de accijns opgenomen in artikel 25, eerste lid.

Daarnaast zijn in de tariefrichtlijn minerale oliën die minerale oliën omschreven waarvoor een minimumtarief is vastgesteld. Het betreft die minerale oliën die gewoonlijk worden gebruikt als motorbrandstof of als brandstof voor verwarming. De minerale oliën waarvoor een tarief geldt zijn in de wet opgenomen in artikel 26. Minerale oliën waarvoor geen accijnstarief is vastgesteld zijn op grond van artikel 28 van de wet (artikel 2, tweede lid, van de structuurrichtlijn minerale oliën) onderworpen aan accijns indien zij zijn bestemd voor een belastbaar doel. De normale bestemming van die produkten is echter een niet belastbaar doel. Volgens artikel 3 van de horizontale richtlijn accijns zijn de bepalingen van die richtlijn van toepassing op alle in de definitie omschreven minerale oliën (artikel 2, eerste lid, van de structuurrichtlijn minerale oliën). Dus ook minerale oliën die in beginsel niet voor een belastbaar doel zullen worden aangewend, dienen thans volgens de horizontale richtlijn accijns te worden onderworpen aan de controle en aan de voorschriften inzake het verkeer. Omdat dit tot een extra, veelal onnodige, lastenverzwaring voor het bedrijfsleven leidde, is aan de structuurrichtlijn minerale oliën een artikel 2bis toegevoegd, waarin aan de hand van de GN-codes die minerale oliën zijn aangegeven die zijn onderworpen aan de controle en aan de voorschriften inzake het verkeer van de horizontale richtlijn accijns. Deze lijst is samengesteld uit de goederen waarvoor een tarief is vastgesteld plus de goederen die naar de mening van een meerderheid van de lid-staten fraudegevoelig zijn. Artikel I, onderdeel B, strekt tot het

aanbrengen van dit onderscheid in artikel 5 van de wet. De bestaande ontheffing om minerale oliën waarvoor geen tarief is vastgesteld buiten een accijnsgoederenplaats te mogen vervaardigen en voorhanden te mogen hebben zonder dat de goederen overeenkomstig de wettelijke bepalingen in de heffing zijn betrokken en dus niet aan het communautaire regime zijn onderworpen, wordt zo beperkt tot andere minerale oliën dan die in artikel 2bis van de structuurrichtlijn minerale oliën zijn genoemd. Voorts zal op grond van hetzelfde artikel 2bis in het Uitvoeringsbesluit accijns een bepaling worden opgenomen dat het formaliteitenstelsel niet van toepassing is voor de desbetreffende minerale oliën indien het vervoer van veraccijnsde goederen tussen twee ondernemers van de ene lidstaat naar de andere lid-staat betreft.

Een tweede belangrijk onderdeel van de tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns zijn de bepalingen met betrekking tot de zekerheidstelling. Afgezien van de verplichting om zekerheid te stellen voor de aan het intracommunautaire verkeer verbonden risico's, zijn de nadere regels van deze zekerheid ingevolge artikel 15, derde lid, van de horizontale richtlijn accijns overgelaten aan de lid-staten. Op twee onderdelen bestond echter behoefte aan wijziging van de bepalingen inzake de zekerheidstelling. In de eerste plaats is om de aan het intracommunautaire verkeer verbonden risico's te beperken in artikel 15, derde lid, van de horizontale richtlijn accijns de mogelijkheid opgenomen, dat de vervoerder of de eigenaar van de produkten zekerheid stelt in plaats van de erkende entrepouhouder van verzending.

Deze mogelijkheid is opgenomen in artikel 56, derde lid (nieuw), van de wet. Teneinde in deze gevallen bij onregelmatigheden tot invordering van de accijns te kunnen overgaan bij de vervoerder of eigenaar die zekerheid heeft gesteld, is aan artikel 61a een nieuw lid toegevoegd, dat de hoofdelijke aansprakelijkheid regelt van de vervoerder of eigenaar die zekerheid heeft gesteld. Voorts is in artikel 15 van de horizontale richtlijn accijns aan de lid-staten de mogelijkheid geboden om in geval minerale oliën binnen de Gemeenschap worden vervoerd over zee of door pijpleidingen de erkende entrepouhouder van verzending ontheffing te verlenen van de verplichting zekerheid te stellen (artikel 56, vierde lid (nieuw)). Ik acht de risico ' s bij dergelijk vervoer dermate gering dat ik het verantwoord acht de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing in die gevallen in de wet op te nemen (artikel I, onderdelen E en F).

Voorts voorziet het wetsvoorstel in de invoering van een verplichte vrijstelling van de accijns ter zake van de uitslag en de invoer van minerale oliën die in hoogovens met het oog op chemische reductie worden ingespoten als toevoeging aan de steenkool, die wordt gebruikt als voornaamste brandstof (artikel I, onderdeel G). Het betreft hier in feite een verduidelijking van de ingevolge artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van de structuurrichtlijn minerale oliën verplichte vrijstelling voor de accijns voor minerale oliën die worden gebruikt voor andere doeleinden dan als motorbrandstof of als brandstof voor verwarming (artikel 64, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de accijns). Bij de besprekingen in het Accijnscomité bleek dat vijf lid-staten van mening waren dat de desbetreffende minerale oliën een brandstoffunctie hebben (belast) en vijf lid-staten (waaronder Nederland) van mening waren dat zij worden ingezet vanwege hun grondstoffunctie (onbelast). Teneinde concurrentievervalsing te voorkomen, die voortvloeit uit verschillende interpretatie van het gebruik van minerale oliën in hoogovens, is een verplichte vrijstelling opgenomen in de structuurrichtlijn minerale oliën.

Artikel I, onderdeel B, ziet op minerale oliën die zich bevinden in de reservoirs van bedrijfsvoertuigen en van containers met speciale apparatuur in het intracommunautaire verkeer. Voor deze tankinhoud was

bij het totstandkomen van de interne markt niets geregeld, zodat bij het verkeer van de ene lid-staat naar de andere formeel belastingheffing zou dienen plaats te vinden ter zake van het commercieel voorhanden hebben van de minerale oliën, terwijl teruggaaf van de accijns in het land van vertrek zou kunnen worden gekregen. Het moge duidelijk zijn dat een en ander niet in overeenstemming is met het beginsel van een interne markt. Daarom is in de tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns bepaald dat in een lid-staat tot verbruik uitgeslagen (veraccijnsde) minerale oliën die zich bevinden in de normale tanks van bedrijfsvoertuigen of van containers met speciale apparatuur niet in een andere lid-staat met accijns mogen worden belast. De omschrijving van de begrippen normale reservoirs en containers voor speciale doeleinden in de richtlijn is gelijk aan die thans ingevolge de wettelijke bepalingen inzake de douane van toepassing is.

1.3. Overige aspecten

De wijzigingen vloeien rechtstreeks voort uit richtlijn nr. 94/74/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1994 tot wijziging van Richtlijn 92/12/EEG betreffende de algemene regeling voor accijnsprodukten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop, Richtlijn 92/81/EEG betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën en Richtlijn 92/82/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën (PbEG L 365).

Aan het wetsvoorstel zijn geen budgettaire gevolgen verbonden. De vrijstelling ingevolge artikel I, onderdeel G, is slechts een formalisering van een thans feitelijk reeds bestaande situatie.

Zowel voor de belastingplichtige als voor de Belastingdienst treedt per saldo geen administratieve lastenverzwaring op. Voor de uitvoering van de wet worden geen nieuwe organen of bestuursinstrumenten in het leven geroepen. Er treden geen personele gevolgen op voor de Belastingdienst. Gelet op de aard van het voorstel verwacht ik dat het justitiële apparaat niet zal worden geconfronteerd met een grotere werkdruk.

2. Toelichting op de artikelen

Artikel I

Onderdeel A

In artikel Ia, onderdeel q, van de wet is een omschrijving van de GN-code opgenomen. Zoals voorgeschreven in artikel 2, vierde lid, van de structuurrichtlijn minerale oliën en in artikel 26 van de structuurrichtlijn alcoholhoudende dranken¹ wordt uitgegaan van de GN-codes die van kracht zijn op het tijdstip van vaststelling van de desbetreffende richtlijnen, derhalve 19 oktober 1992. Ingevolge artikel 3 van de tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns is artikel 2, tweede lid, van de tarief-richtlijn minerale oliën gewijzigd, in die zin dat voor minerale oliën wordt uitgegaan van de GN-codes die van kracht zijn op 1 oktober 1994. Dit onderdeel brengt artikel 1a, onderdeel q, hiermee in overeenstemming. Voorts is de verwijzing naar de verordening in overeenstemming gebracht met de aanwijzingen voor de regelgeving.

Onderdeel B

Verwezen zij naar de toelichting in paragraaf 1.2.

Onderdeel C

Zoals in paragraaf 1.2 van deze toelichting is uiteengezet zijn alleen de

¹ Richtlijn nr. 92/83/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PbEG L 316).

in artikel 2bis van de structuurrichtlijn minerale oliën omschreven minerale oliën onderworpen aan de controle en aan de voorschriften inzake verkeer van de horizontale richtlijn accijns. In onderdeel C. 1. is hiertoe artikel 5, derde lid, onderdeel d, van de wet aangepast. Op grond van artikel 5, derde lid, onderdeel d, kan ter zake van bepaalde minerale oliën ontheffing worden verkregen van het voor accijnsgoederen ingevolge artikel 5, eerste lid, van de wet geldende verbod op de vervaardiging buiten een accijnsgoederenplaats en het voorhanden hebben zonder dat de goederen overeenkomstig de wettelijke bepalingen in de heffing zijn betrokken. De minerale oliën waarvoor de desbetreffende ontheffing kan worden verkregen zijn andere minerale oliën dan die in het ingevolge onderdeel B.2. aan artikel 5 toegevoegde vierde lid zijn omschreven. In dit vierde lid zijn de minerale oliën omschreven die op grond van artikel 2bis van de structuurrichtlijn minerale oliën zijn onderworpen aan de controle en de voorschriften inzake verkeer van de horizontale richtlijn accijns. Het met betrekking tot de accijnsgoederenplaats geldende vergunningstelsel met de daarbij behorende verplichtingen voor de vergunninghouder blijft hierdoor buiten toepassing voor andere minerale oliën dan bedoeld in artikel 5, vierde lid.

Onderdeel D

Met dit onderdeel worden de GN-codes bijgewerkt voor gelode lichte olie, ongelode lichte olie en zware stookolie overeenkomstig de versie van de gecombineerde nomenclatuur, vastgelegd in verordening nr. 2658 /87 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PbEG L 256), zoals die luidt op 1 oktober 1994.

Onderdelen E en F

Verwezen zij naar de toelichting in paragraaf 1.2.

Onderdeel G

Verwezen zij naar de toelichting in paragraaf 1.2.

Onderdelen H en I

Deze onderdelen betreffen redactionele aanpassingen.

Artikel II

Dit artikel betreft een redactionele aanpassing.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Bijlage A bij de memorie van toelichting

Transponeringstabel

In onderstaande tabel is aangegeven welke bepalingen uit de tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns corresponderen met bepalingen uit het voorstel van wet. In de derde kolom zijn de desbetreffende artikelen van de Wet op de accijns vermeld. In de vierde en vijfde kolom is aangegeven of de tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns leidt tot wijziging van het uitvoeringsbesluit accijns, respectievelijk de uitvoeringsregeling accijns /leidraad accijns. De niet vermelde artikelen van de tweede vereenvoudigingsrichtlijn accijns leiden niet tot aanpassing van de wet.

tweede vereenvoudigings- richtlijn accijns	voorstel van wet	wet op de accijns	uitvoerings- besluit	regeling/ leidraad
1, lid 1			x	
1, lid 2			x	
1, lid 4			x	
1, lid 5	I, onderdeel E, F	art. 56, 61a		
1, lid 8				x
1, lid 10				x
2, lid 2	I, onderdeel C	art. 5	x	
2, lid 4	I, onderdeel G	art. 64		
2, lid 5	I, onderdeel B	art. 2b		x
3	I, onderdeel D	art. 26		
3	I, onderdeel A	art. 1a		