

Vergaderjaar 2009–2010

**32 031**

## **Wijziging van de Wet op de accijns in verband met Richtlijn nr. 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 (PbEU L 9) (Implementatie horizontale richtlijn accijns)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 3 november 2009

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

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

	<b>Blz.</b>
• Inleiding	1
• Richtlijn 2008/118/EG	1
• EMCS	2
• Dereguleringsaspecten, uitvoeringskosten en effecten voor bedrijfsleven en burger	2
• Artikelsgewijs	5

### **Inleiding**

De leden van fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat voorziet in de implementatie van de Richtlijn 2008/118/EG in het Nederlandse recht.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot Wijziging van de Wet op de accijns in verband met Richtlijn nr. 2008/118EG van de Raad van 16 december 2008 (PbEU L 9) (Implementatie horizontale richtlijn accijns). Deze leden hebben nog enkele vragen.

### **Richtlijn 2008/118/EG**

Richtlijn 2008/118/EG vervangt Richtlijn 92/12/EEG, welke gedurende vijftien jaar het juridische is kader geweest van het communautaire accijnsysteem. De vervanging hangt, zo hebben de fractieleden van het CDA begrepen, met name samen met de invoering van het geautomatiseerde

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), Voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van der Burg (VVD), Van Dijk (PVV), Spekman (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA), Vos (PvdA), Bashir (SP), Sap (GL) en Linhard (PvdA).  
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Remkes (VVD), Pieper (CDA), Aptroot (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), Elias (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Heerts (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA), Roefs (PvdA), Van Gerven (SP), Vendrik (GL) en Smeets (PvdA).

systeem voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen (Excise Movement Control System, hierna: EMCS). Genoemde leden hopen dat het EMCS en de hiermee gepaard gaande nieuwe procedures voor het overbrengen van accijnsgoederen inderdaad leiden tot de voordelen zoals die door de regering in de memorie van toelichting zijn beschreven. Behalve de wijzigingen op dit gebied leidt het onderhavig wetsvoorstel ertoe dat:

- de belastbare feiten nauwkeuriger zijn omschreven;
- de belastingplichtigen worden aangewezen;
- de zogenoemde rechtstreekse aflevering mogelijk wordt;
- de toepassing van verkopen op afstand wordt beperkt;
- enkele arresten van het Hof van Justitie worden verwerkt.

Kan de regering in de eerste plaats aangeven in hoeverre en op welke onderdelen dit wetsvoorstel koppen op Richtlijn 2008/118/EG bevat?

## **EMCS**

Ten aanzien van de voorloper van het EMCS, het papieren Administratief Geleide Document (AGD), merkt de regering op dat al vrij snel na invoering van dit stelsel in 1993 de lidstaten met omvangrijke accijnsmisstanden in het vervoer van met name tabaksproducten en alcoholhoudende dranken werden geconfronteerd. Kan de regering aangeven welke bedragen hiermee zijn gemoeid, zo vragen de leden van de CDA-fractie? En hoeveel bedraagt het jaarlijkse verlies aan inkomsten voor de Nederlandse schatkist ten gevolge van deze fraude?

c4 Vervolgens is door de in 1997 opgerichte High Level Group een rapport uitgebracht – op 19 mei 1998 goedgekeurd door de ECOFIN-Raad – waarin wordt gesteld dat de fraude met name wordt veroorzaakt door misbruik van het systeem van vervoer onder schorsing van accijns. De belangrijkste aanbeveling was dan ook de ontwikkeling van een geautomatiseerd systeem voor het vervoer van accijnsgoederen binnen Europa, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Inmiddels is dit vormgegeven in het EMCS, waarvan de technische en juridische haalbaarheid op 16 juni 2003 bij Beschikking van het Europees Parlement en de Raad is vastgesteld. Op grond van deze Beschikking zijn de Europese Commissie en de lidstaten verplicht het EMCS in te voeren. Kan de regering nader in gaan op het tijdstraject zoals dat verlopen is nadat voor het eerst werd geconstateerd dat er op omvangrijke schaal accijnsmisstand werd gepleegd?

De regering geeft aan dat de implementatie van bepalingen inzake het EMCS zal plaatsvinden in het Uitvoeringsbesluit accijns. Wanneer gaat de regering dit besluit publiceren, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Waarom heeft de regering ervoor gekozen om de bepalingen inzake het EMCS middels een Uitvoeringsbesluit te publiceren?

## **Dereguleringsaspecten, uitvoeringskosten en effecten voor bedrijfsleven en burger**

Ten aanzien van de kosten voor de bouw en het onderhoud van het Nederlandse deel van het EMCS merkt de regering op dat deze € 6,3 miljoen in 2008 bedragen, € 8 miljoen in 2009, € 4,3 miljoen in 2010 en € 2 miljoen in de jaren 2011 tot en met 2013, aldus de leden van de CDA-fractie. Betekent dit dat het Nederlandse deel van het EMCS reeds grotendeels gebouwd is? Heeft de regering de implementatie van de EMCS langs de meetlat voor ICT-projecten gelegd?

Het EMCS is een Europees systeem dat elektronisch informatie uitwisselt tussen ondernemers en douanediensdiensten over het vervoer van accijnsgoederen onder schorsing van accijns. Het EMCS-systeem leidt tot uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Het betreft de kosten voor de bouw en het onderhoud van het Nederlandse deel van het systeem (€ 6,3

miljoen in 2008; € 8 miljoen in 2009, € 4,3 miljoen in 2010 en € 2 miljoen in de jaren 2011 t/m 2013). De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering de kosten te specificeren (bijv. wat zijn de kosten van de bouw, en wat van het onderhoud). Voorts vragen de leden van de VVD-fractie een overzicht te verschaffen van deze kosten in andere Europese landen. Indien er verschillen zijn tussen de kosten voor de lidstaten bestaan, vragen de leden van de VVD-fractie de regering deze verschillen te specificeren.

De regering geeft aan dat het nationale en het Europese bedrijfsleven betrokken is geweest bij zowel de specificaties als de implementatie van het EMCS. Is het bedrijfsleven ook betrokken bij het ontwerpen van het Uitvoeringsbesluit accijns, zo vragen de leden van de fractie van het CDA. Zijn ook softwarebedrijven geconsulteerd bij het overleg over de specificaties en implementatie van het EMCS?

Vanaf 1 april 2010 wordt in Nederland papieren AGD vervangen door het elektronisch geleidedocument (e-AD), maar het EMCS zal niet in alle lidstaten op hetzelfde tijdstip volledig in werking treden, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Eerst op 1 januari 2011 moeten alle lidstaten gereed zijn om de nieuwe procedure volledig toe te passen, zo begrijpen de leden van de CDA-fractie, hetgeen betekent dat in de periode tussen 1 april 2010 en 1 januari 2011 twee verschillende procedures van toepassing zullen zijn.

Op grond van artikel 46, eerste lid, van de Accijnsrichtlijn 2008 kunnen de lidstaten van verzending tot 31 december 2010 blijven toestaan dat overbrengingen van accijnsgoederen onder een accijnschorsingsregeling aanvangen onder dekking van de huidige formaliteiten. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nader te duiden wat dit precies betekent? Betekent dit dat een lidstaat verplicht is vanaf 1 april 2010 de ontvangst van goederen via het EMCS zal moeten faciliteren, doch het verzenden van goederen via het EMCS pas op uiterlijk 1 januari 2011 te faciliteren?

De leden van de CDA-fractie kunnen uit de stukken niet opmaken wanneer de regering het verzenden van goederen via het EMCS wil faciliteren, gezien het feit dat dit lijkt te worden geregeld in het Uitvoeringsbesluit accijns. Kunnen genoemde leden uit de zinsnede «De in artikel 46 van de Accijnsrichtlijn 2008 bedoelde overgangsbepalingen zullen worden verwerkt in een in het besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit accijns op te nemen overgangsbepaling» inderdaad opmaken dat het moment waarop de regering het verzenden van goederen via het EMCS wil faciliteren op dit moment nog niet bekend is?

Kan de regering aangeven wat de status is andere lidstaten, zo vragen genoemde leden zich af? Wanneer gaan andere lidstaten over tot het faciliteren van het verzenden van goederen via het EMCS? Indien er twee verschillende procedures en systemen tegelijkertijd van toepassing zijn, hoe werkzaam is dit voor de douane en het bedrijfsleven?

Ook de leden van de fractie van de VVD merken op dat het EMCS niet in alle lidstaten op hetzelfde tijdstip volledig in werking zal treden. Echter, op 1 januari 2011 moeten alle lidstaten gereed zijn om de nieuwe procedure volledig toe te passen. Vanaf 1 april 2010 zal het in Nederland worden ingevoerd. In de periode tussen 1 april 2010 en 1 januari 2011 zullen er dus twee verschillende procedures van toepassing zijn. Betekent dit dat er vanaf 1 april 2010 tot 1 januari 2011 ook twee verschillende procedures in één land van toepassing kunnen zijn? Zo ja, wat zijn de hiermee gepaard gaande extra kosten? Kan de regering de leden van de VVD-fractie een overzicht verschaffen van wanneer het EMCS bij de verschillende lidstaten in werking treedt? Zal de samenwerking tussen een land dat de nieuwe procedure hanteert met een land dat de oude procedure hanteert kunnen

leiden tot (technische) moeilijkheden? Zo ja, wat voor moeilijkheden voorziet de regering? Hoe denkt de regering deze op te kunnen lossen?

De regering geeft een voorbeeld van de werking van het EMCS, waaruit blijkt dat er een aantal stappen zit tussen het moment dat een vergunninghouder van een accijnsgoederenplaats accijnsgoederen onder schorsing van accijns wil overbrengen naar – zoals in het voorbeeld – een belastingdepot in Frankrijk. Hebben de leden van de CDA-fractie het goed begrepen dat de volgende fases moeten worden doorlopen:

1. Een vergunninghouder van een accijnsgoederenplaats die accijnsgoederen onder schorsing van accijns wil overbrengen naar bij voorbeeld een belastingentrepot in Frankrijk stuurt een voorlopig e-AD naar het EMCS automatiseringssysteem. EMCS controleert dit document. Zijn de gegevens in het document in orde, dan kent EMCS aan het document een unieke administratieve referentiecode toe.
2. EMCS stuurt het e-AD door naar de Douane van Frankrijk. De vervoerder moet in het bezit zijn van een (handels)bescheid waarop de vorenbedoelde code duidelijk is vermeld.
3. De Douane van Frankrijk stuurt de gegevens door naar het belastingentrepot (de geadresseerde van de accijnsgoederen).
4. De vergunninghouder van het belastingentrepot stuurt binnen 5 werkdagen na ontvangst van de goederen een elektronisch ontvangstrapport naar EMCS.
5. EMCS stuurt het ontvangstrapport naar de Douane van Nederland.
6. De Douane van Nederland stuurt het ontvangstrapport vervolgens door naar de vergunninghouder van de accijnsgoederenplaats (de verzender van de goederen).

Kan de regering aangeven of de leden van de CDA-fractie dit juist hebben begrepen? Hoe lang zal dit gehele traject duren? Genoemde leden vragen zich af of, hoe en wanneer de regering gaat testen of dit gehele traject naar wens verloopt?

De leden van de CDA-fractie hebben begrepen dat het EMCS en het Export Control System (ECS) worden gekoppeld. Is deze koppeling voldoende getest?

De vergunninghouders kunnen voor de afhandeling van het e-AD (elektronisch administratief document) gratis gebruik maken van de internetsite van de Belastingdienst of van in eigen beheer ontwikkelde software, aldus de leden van de VVD-fractie. In laatstgenoemd geval zullen door het bedrijfsleven kosten moeten worden gemaakt voor aanpassing en onderhoud van geautomatiseerde systemen. Waarom zouden bedrijven het nodig achten eigen software te ontwikkelen? Het feit dat de regering insinueert dat het bedrijfsleven eigen software kan ontwikkelen impliceert dat de door de Belastingdienst «geleverde» internetdiensten voor sommige bedrijven niet als volledig genoeg wordt beschouwd. Heeft de regering gekeken naar mogelijkheden om het bedrijfsleven tegemoet te komen door het ontwikkelen van een standaard geautomatiseerd systeem dat door het bedrijfsleven makkelijk integreerbaar is in de bedrijfssystemen? Zo ja, kan de regering een schatting geven van de kosten van de ontwikkeling van een dergelijk systeem?

Kan de regering een schatting maken van het percentage van bedrijven dat eigen software zal ontwikkelen? Kan de regering een inschatting maken van de hierbij komende kosten?

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel 1, onderdeel C (artikel 2 van de Wet op de accijns)*

#### *Artikel 2, vijfde, zesde en zevende lid, van de Wet op de accijns*

In dit artikel als ook in andere artikelen wordt opgemeld dat belastingplichtige een bepaalde gebeurtenis «ten genoeg» van de inspecteur moet aantonen. Kan de regering de fractieleden van het CDA duiden wat hiermee exact wordt bedoeld? Hoe verhoudt dit zich bijvoorbeeld tot de in sommige belastingwetten gehanteerde eis dat een belastingplichtige iets moet «aantonen»?

De regering geeft aan «bij vermisen gaat het bijvoorbeeld om accijns-goederen die zonder een afdoende verklaring niet aanwezig zijn in de accijnsgoederenplaats. Een vermis kan worden veroorzaakt door diefstal of heimelijke uitslag en niet-geregistreerd verbruik binnen de accijnsgoederenplaats». Vermissen worden als «uitslag tot verbruik» aangemerkt, zo begrijpen de leden van de CDA-fractie. Begrijpen voornoemde leden het goed dat ook in alle gevallen van diefstal, de eigenaar van de accijnsgoederenplaats te maken zal krijgen met een naheffing?

### *Artikel 1, onderdeel F (artikel 2c van de Wet op de accijns)*

Artikel 2c van de Wet op de accijns ziet op de gevallen waarin tijdens een overbrenging van accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling een onregelmatigheid heeft plaatsgevonden, die resulteert in uitslag tot verbruik van deze goederen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de accijns, zo begrijpen de leden van de CDA-fractie. Kan de regering het begrip «onregelmatigheid» nader duiden?

Kan de regering een voorbeeld geven van een situatie waarop artikel 2c, derde lid van de Wet op de accijns van toepassing? In welke gevallen kan de overbrenging van de accijnsgoederen in Nederland zijn aangevangen en de accijnsgoederen niet op de plaats van bestemming zijn aangekomen, terwijl er tijdens die overbrenging geen onregelmatigheid is geconstateerd?

De leden van de CDA-fractie merken op dat in artikel 2c, vijfde en zesde lid van de Wet op de accijns een termijn van drie jaren wordt gehanteerd ten aanzien van gevallen waarin blijkt dat achteraf maar binnen drie jaar na verzending wordt vastgesteld dat de onrechtmatigheid niet in Nederland heeft plaatsgevonden maar in een andere lidstaat (of andersom). Waarop is de termijn van drie jaren gebaseerd en aan welke gevallen moeten de leden van de CDA-fractie denken?

### *Artikel 1, onderdeel G (artikel 2d van de Wet op de accijns)*

De fractieleden van het CDA merken op dat in artikel 2d, tweede lid van de Wet op de accijns is bepaald dat de goederen worden geacht anders dan voor eigen behoeften voorhanden te worden gehouden, indien de hoeveelheid een bij ministeriële regeling vastgestelde hoeveelheid overschrijdt, tenzij het tegendeel wordt aangetoond. Genoemde leden vragen zich af welke hoeveelheden dit zal betreffen? Wanneer wordt deze ministeriële regeling gepubliceerd? Wordt het bedrijfsleven hierbij betrokken? Waarom betreft het hier «aantonen» en niet «ten genoeg van de inspecteur aantonen»?

### *Artikel 1, onderdeel H (artikel 2e van de Wet op de accijns)*

Wanneer worden de algemene maatregelen van bestuur van artikel 2 e,

derde lid en vierde lid van de Wet op de accijns gepubliceerd, zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af. Het voorgestelde artikel 2 e, vierde lid van de Wet op de accijns is gebaseerd op artikel 32, tweede lid van de Accijnsrichtlijn 2008, alwaar het volgende is bepaald: De in artikel 33, lid 3, bedoelde personen moeten:

- a) voorafgaand aan de verzending van de goederen aangifte doen bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming en zekerheid stellen voor de betaling van de accijns;
- b) de accijns in de lidstaat van bestemming voldoen volgens de procedure die door deze lidstaat is vastgesteld;
- c) elke controle toelaten waardoor de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming zich kunnen vergewissen van de daadwerkelijke ontvangst van de accijnsgoederen en van de betaling van de accijns waartoe deze aanleiding geven.

De lidstaat van bestemming kan, in de situaties en onder de voorwaarden die hij vaststelt, de voorschriften als bedoeld onder a) vereenvoudigen of een afwijking van die voorschriften toestaan. In dat geval informeert hij de Commissie, die de overige lidstaten informeert.

Kan de regering deze leden aangeven of de regering voornemens is deze voorwaarden te hanteren, ze te vereenvoudigen, of ze aan te scherpen, en waarom? Indien de regering de voorwaarden wenst te vereenvoudigen of aan te scherpen, wanneer is zij van plan de Commissie in te lichten?

Kan de regering aangeven of en zo ja, met welke inhoud en wanneer, zij voornemens is een ministeriële regering op te stellen, waartoe in artikel 2e, zevende lid van de Wet op de accijns een mogelijkheid wordt geschapen?

*Artikel I, onderdeel I (artikel 2f van de Wet op de accijns)*

Kan de regering het «belangrijk verschil met de bestaande richtlijn (artikel 10 van Richtlijn 92/12/EEG) en de bestaande wettelijke bepaling (artikel 2e)» nader toelichten, zo verzoeken de leden van de CDA-fractie.

*Artikel I, onderdeel R (artikel 50d van de Wet op de accijns)*

Op grond van artikel 17 van Richtlijn 92/12/EEG kan de vergunninghouder van een belastingentrepot een fiscale vertegenwoordiger aanwijzen die in plaats van deze bedrijven zekerheid stelt, de accijns voldoet en een administratie bijhoudt van de leveringen van het belastingentrepot aan deze bedrijven en de belastingdienst ervan in kennis stelt. De Accijnsrichtlijn 2008 kent een zodanige bepaling niet, zo hebben de leden van de CDA-fractie begrepen. Genoemde leden verzoeken de regering aan te geven waarom niet.

Op grond van artikel 50d, vierde lid, moeten in het verzoek om een vergunning gegevens worden verstrekt met betrekking tot onder meer de soort accijnsgoederen waarvoor de vergunning is bestemd, de persoon op wiens naam de vergunning moet worden gesteld en de administratie van die accijnsgoederen. Volgens de regering betreft het hier in grote lijnen dezelfde gegevens als die thans reeds zijn vereist met betrekking tot het verzoek om een vergunning voor een accijnsgoederenplaats. Kan de regering duiden op waar verschillen zitten en waarom, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

*Artikel I, onderdeel T (artikel 51 van de Wet op de accijns)*

Waarom bevat de Accijnsrichtlijn 2008 in tegenstelling tot Richtlijn

92/12/EEG bepalingen waarin voor de verschillende situaties de belastingplichtigen worden aangewezen, zo vragen de fractieleden van het CDA zich af.

*Artikel 51, eerste lid, onderdeel a*

De regering stelt «de tweede in artikel 51, eerste lid, onderdeel a, onderscheiden situatie (zie onderdeel a, onder 2°) betreft de gevallen, waarin sprake is van een onregelmatigheid als bedoeld in artikel 2c, eerste, tweede en derde lid. In die gevallen wordt de accijns naar gelang de situatie geheven van de vergunninghouder van de accijnsgoederenplaats, de vergunninghouder van het belastingentrepot of de geregistreerde afzender. De accijns kan echter ook worden geheven van de vervoerder of de eigenaar van de accijnsgoederen, indien deze personen op grond van artikel 56, derde lid, zekerheid hebben gesteld, of van enig andere persoon die ingevolge de wettelijke bepalingen van een andere lidstaat zekerheid heeft gesteld.» De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nader te duiden van wie in welke gevallen accijns kan worden geheven?

*Artikel 51, eerste lid, onderdeel b*

*Artikel 51, eerste lid, onderdeel c*

*Artikel 51, eerste lid, onderdeel d*

Kan de regering aangeven waarom de Accijnsrichtlijn 2008 niet vereist dat degene die accijnsgoederen voorhanden heeft wetenschap droeg of redelijkerwijs had moeten dragen van het feit dat de goederen niet conform de wettelijke bepalingen in de heffing zijn betrokken (wetenschapsvereiste), behalve in geval van een onregelmatigheid tijdens een overbrenging van accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling? In hoeverre acht de regering een en ander redelijk en ziet zij geen gevaar voor ongewenste uitwerkingen?

*Artikel 51, tweede en derde lid*

In het voorgestelde derde lid van artikel 51 is bepaald dat indien er voor eenzelfde accijnsschuld verscheidene schuldenaren zijn, zij hoofdelijk tot betaling van deze schuld zijn gehouden. Op grond van artikel 51, derde lid, kan aan ieder van hen een naheffingsaanslag worden uitgereikt en wel voor het volle bedrag van de verschuldigde accijns. Eerst in de invorderingssfeer komt hetgeen een van hen betaalt in mindering op hetgeen van de anderen kan worden ingevorderd, zo leden de fractieleden van het CDA. Kan de regering nader duiden hoe dit precies werkt?

*Artikel V (Inwerkingtreding)*

De leden van de CDA-fractie lezen in de Nederlandse versie van de Richtlijn het volgende.

*Artikel 48*

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om uiterlijk op 1 januari 2010 aan deze richtlijn te voldoen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de Engelse versie van de Richtlijn het volgende.

*Artikel 45*

- 1. Member States shall adopt and publish, not later than 1 January 2010, the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive with effect from 1 April 2010.*

Kan de regering dit verschil toelichten?

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Blok

De griffier van de commissie,  
Berck