

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. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 18 november 2009

#### **Inleiding**

Het doet mij genoegen dat de leden van de fractie van het CDA en de VVD met belangstelling kennis hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Ik zal uiteraard trachten de vragen van deze leden zo goed mogelijk te beantwoorden. Ik hoop dat de vaste commissie daarmee de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid acht. Zoals ik hierna nog zal aangeven is de datum van inwerkingtreding weliswaar 1 april 2010, maar vereist Richtlijn nr. 2008/118/EG (hierna: de Accijnsrichtlijn 2008) dat de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen, die nodig zijn ter implementatie van de richtlijn, vóór 1 januari 2010 moeten zijn aanvaard en gepubliceerd.

#### **Richtlijn 200/118/EG**

De leden van de CDA-fractie vragen of het wetsvoorstel koppen op Richtlijn 2008/118/EG bevat. In overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 337) zijn in het wetsvoorstel geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.

#### **EMCS**

De leden van de CDA-fractie vragen welke bedragen gemoeid zijn met de omvangrijke accijnsfraudes in het vervoer van met name tabaksproducten en alcoholhoudende dranken, waarmee de lidstaten al vrij snel na de invoering van het papieren AGD in 1993 werden geconfronteerd. Ook vragen zij hoeveel het jaarlijkse verlies aan inkomsten voor de Nederlandse schatkist ten gevolge van deze fraude bedraagt.

Op grond van het huidige artikel 86a van de Wet op de accijns is Nederland heffingsbevoegd indien tijdens het intracommunautaire vervoer onder schorsing van accijns in Nederland een onregelmatigheid wordt begaan. Nederland is eveneens heffingsbevoegd als het intracommunautaire vervoer in Nederland is aangevangen, en niet kan worden vastgesteld waar de onregelmatigheid heeft plaatsgevonden. In het algemeen gaat het hierbij om accijnsgoederen die zonder betaling van accijns ergens binnen de EU op de markt worden gebracht. Dat Nederland

heffingsbevoegd is, wil niet zeggen dat de betreffende accijnsgoederen ook daadwerkelijk op de Nederlandse markt zijn afgezet. Daarom is ook niet te bepalen wat het jaarlijkse verlies aan inkomsten is voor de Nederlandse schatkist ten gevolge van deze fraude. Over de afgelopen vijf jaren bedraagt de omvang van de fraude waarbij de heffingsbevoegdheid aan Nederland toekomt, ongeveer 25 miljoen euro aan accijns.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op het tijdstraject zoals dat verlopen is nadat voor het eerst werd geconstateerd dat er op omvangrijke schaal accijnsfraude werd gepleegd. Na de goedkeuring in mei 1998 door de Ecofin van het door de High Level Group uitgebrachte rapport heeft in 1999 een haalbaarheidsonderzoek plaatsgevonden door Alcatel. In 2003 hebben het Europees Parlement en de Raad overeenstemming bereikt over Beschikking nr. 1152/2003/EG (de zogenoemde EMCS-beschikking), waarin de basis is gelegd voor de ontwikkeling van het EMCS. Daarmee is het Europese project voor de ontwikkeling van EMCS gestart. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het EMCS is in 2003 het zogenoemde Early Warning System for Excise (EWSE) ontwikkeld. EWSE is een systeem waarbij de lidstaat van bestemming vooraf wordt geïnformeerd over risicovolle zendingen accijnsgoederen die onder schorsing van accijns naar die lidstaat worden overgebracht.

Naast het EWSE zijn nog twee systemen in gebruik genomen. Het zogenoemde Movement Verification System is in het kader van de wederzijdse bijstand in gebruik genomen. Net als bij EWSE wordt de informatie vastgelegd in elektronische formulieren die door middel van een mailapplicatie via een beveiligd netwerk naar andere lidstaten worden gezonden. Het zogenoemde SEED (System for Exchange of Excise Data) betreft een systeem waarin de gegevens van de vergunninghouders van een belastingentrepot/accijnsgoederenplaats in de EU zijn opgenomen. Op basis van dit systeem kunnen ondernemers via Internet controleren of de geadresseerde in het bezit is van een vereiste vergunning en voor welke accijnsgoederen deze vergunning is afgegeven.

In de slotalinea van paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de implementatie van de bepalingen van de richtlijn inzake EMCS zal plaatsvinden in het Uitvoeringsbesluit accijns. De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de regering dit besluit gaat publiceren en waarom de regering ervoor gekozen heeft om deze bepalingen middels een Uitvoeringsbesluit te publiceren. Het besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit accijns wordt op korte termijn aan de Raad van State aangeboden. Na advisering door de Raad van State zal het besluit zo spoedig mogelijk worden gepubliceerd. Op grond van artikel 48, eerste lid, van de Accijnsrichtlijn 2008 moeten de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen, die nodig zijn ter implementatie van de richtlijn vóór 1 januari 2010 zijn aanvaard en gepubliceerd. De regering heeft ervoor gekozen vorenbedoelde bepalingen in het Uitvoeringsbesluit op te nemen, waar thans ook de bepalingen inzake het papieren Administratief Geleide Document (AGD) zijn opgenomen. In overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 22) zijn alle wezenlijke bepalingen ten aanzien van het overbrengen van accijnsgoederen in de Wet op de accijns opgenomen.

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

Naar aanleiding van het in paragraaf 3 van de memorie van toelichting opgenomen overzicht van de kosten voor de bouw en het onderhoud van het Nederlandse deel van het EMCS vragen de leden van de CDA-fractie of dit betekent dat het Nederlandse deel van het EMCS reeds grotendeels gebouwd is. Ook vragen zij of de regering de implementatie van het

EMCS langs de meetlat voor ICT-projecten heeft gelegd. Het deel van het EMCS dat ziet op het ontvangen van elektronische geleidedocumenten (e-AD) is nagenoeg gereed. Het deel dat ziet op het verzenden van e-AD's zal in de loop van 2010 gereed komen.

De meetlat voor ICT-projecten (ervan uitgaande dat hiermee de (rapportage)eisen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) worden bedoeld) geldt voor projecten met een ICT-budget groter dan 20 miljoen Euro. Het project EMCS valt niet in deze categorie. Dit neemt niet weg dat het project binnen de Belastingdienst op basis van documenten wordt bestuurd, die ook door BZK als noodzakelijk worden aangemerkt, zoals een business case en een projectplan.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering de kosten voor de bouw en het onderhoud van het Nederlandse deel van het EMCS te specificeren. De kostenraming voor het project EMCS is gebaseerd op de onderscheiden projectfasen en de daarbij op te leveren projectonderdelen (functionaliteit). De specificatie van de bedragen (in miljoenen euro's) is als volgt:

EMCS	2008	2009	2010	2011	2012
<i>incidenteel</i>					
Totaal Ontwikkeling, realisatie, assemblage en acceptatie	5,63	4,5	2,7		
Totaal Definitiestudie en procesontwerp	0,58	0,26	0,05		
Investerings		2			
Communicatie	0,05	0,2	0,05		
<i>structureel</i>					
Onderhoud systemen (SNO)		1	1,5	2	2
<b>Totaal</b>	<b>6,26</b>	<b>7,96</b>	<b>4,3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

Deze leden vragen voorts een overzicht te verschaffen van de kosten in andere lidstaten en als er verschillen zijn tussen de verschillende lidstaten deze verschillen te specificeren. Het door deze leden gevraagde overzicht is helaas niet te geven.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat het nationale en het Europese bedrijfsleven betrokken is geweest bij zowel de specificaties als de implementatie van het EMCS. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband of het bedrijfsleven ook betrokken is bij het ontwerpen van het Uitvoeringsbesluit accijns. Over de tekst van het hiervoor reeds genoemde besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit accijns als zodanig heeft geen overleg met het bedrijfsleven plaatsgevonden. Zowel over het richtlijnvoorstel als over de specificaties van het EMCS is echter geregeld overleg gevoerd met het bedrijfsleven. De specificaties van het EMCS zijn als het ware juridisch vertaald in een aantal artikelen van de richtlijn (de artikelen 21 tot en met 29), alsmede in Verordening (EG) nr. 684/2009 van de Commissie van 24 juli 2009 tot uitvoering van de Accijnsrichtlijn 2008 (PbEU L 197) (de zogenoemde Uitvoeringsverordening). De Uitvoeringsverordening is vastgesteld op grond van artikel 29 van de Accijnsrichtlijn 2008. In de verordening zijn onder meer vastgelegd de inhoud en de structuur van de berichten die bij een overbrenging van accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling tussen de betrokken bedrijven en de bevoegde autoriteiten alsook tussen de bevoegde autoriteiten onderling moeten worden uitgewisseld. Vorenbedoelde artikelen van de richtlijn zijn – soms nagenoeg letterlijk – overgenomen in het Uitvoeringsbesluit accijns. Daarnaast wordt voor de definities van berichten en documenten rechtstreeks verwezen naar de Uitvoeringsverordening.

Voorts vragen deze leden of ook softwarebedrijven geconsulteerd zijn bij het overleg over de specificaties en implementatie van het EMCS. Softwarebedrijven zijn in Nederland niet geconsulteerd bij het overleg over de specificaties. Wel zijn zij een aantal keren voorgelicht tijdens het reguliere overleg met softwareleveranciers.

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie stellen enkele vragen over de inwerkingtreding van het EMCS en meer in het bijzonder de overgang van het papieren AGD naar het elektronisch geleidedocument (e-AD). Ter verduidelijking van de overgangssituatie is het van belang een onderscheid te maken tussen de «ontvangstkant» en de «verzendkant».

Wat de ontvangstkant betreft geldt dat met ingang van 1 april 2010 alle lidstaten en de in die lidstaten gevestigde vergunninghouders in staat moeten zijn om *binnengekomen* e-AD's via het EMCS te verwerken. Aangezien niet alle lidstaten met ingang van 1 april 2010 zullen starten met het verzenden van e-AD's – de richtlijn vereist slechts dat de lidstaten uiterlijk met ingang van 1 januari 2011 hiermee zullen starten – zullen er tussen 1 april 2010 en 1 januari 2011 uit sommige lidstaten e-AD's worden ontvangen en uit andere lidstaten papieren AGD's. Dit is wat in de memorie van toelichting wordt bedoeld met het van toepassing zijn van twee verschillende procedures gedurende vorenbedoelde periode. De vergunninghouders die e-AD's ontvangen zullen via het EMCS een zogenoemd bericht van ontvangst moeten sturen. Voor overbrengingen naar Nederland, die nog geschieden onder dekking van het papieren AGD, zullen de vergunninghouders de huidige procedures blijven toepassen.

Wat de verzendkant betreft geldt voor Nederland en de in Nederland gevestigde vergunninghouders het volgende.

In overleg met het bedrijfsleven is er onlangs voor gekozen om met ingang van 1 januari 2011 over te stappen op het *verzenden* van e-AD's. Dit betekent dat voor overbrengingen van accijnsgoederen vanuit een accijnsgoederenplaats of door een in Nederland gevestigde geregistreerde afzender, die aanvangen vóór 1 januari 2011, de huidige procedures van toepassing blijven. Aan de verzendkant zal dus gedurende de periode 1 april 2010 tot 1 januari 2011 slechts één procedure van toepassing zijn.

Op uiterlijk 1 januari 2011 moeten alle lidstaten en de in die lidstaten gevestigde vergunninghouders gereed zijn om de nieuwe procedure volledig toe te passen, dat wil zeggen zowel e-AD's via het EMCS te versturen als te ontvangen.

Ten slotte is van belang dat op grond van artikel 46, tweede lid, van de Accijnsrichtlijn 2008 overbrengingen van accijnsgoederen die vóór 1 april 2010 zijn aangevangen, verricht en gezuiverd worden overeenkomstig de bestaande procedure van Richtlijn 92/12/EEG. De Accijnsrichtlijn 2008 is op die overbrengingen niet van toepassing. Dit betekent dat deze overbrengingen geschieden onder dekking van het papieren AGD en dat deze overbrengingen worden afgehandeld volgens de huidige procedure.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de status is van andere lidstaten en wanneer andere lidstaten overgaan tot het faciliteren van het verzenden van goederen via het EMCS. De leden van de VVD-fractie vragen in dit verband of dit betekent dat er vanaf 1 april 2010 tot 1 januari 2011 ook twee verschillende procedures in één land van toepassing kunnen zijn en zo ja, wat de hiermee gepaard gaande extra kosten zijn. Ook deze leden vragen de regering een overzicht te verschaffen van wanneer het EMCS bij de verschillende lidstaten in werking treedt.

De Europese Commissie stelt op basis van de Nationale Projectplannen maandelijks een zogenoemde Monthly Central Project Planning op. In het overzicht van september 2009 is kenbaar gemaakt dat:

- 19 lidstaten op 1 april 2010 klaar zijn om zowel e-AD's te ontvangen als te verzenden;
- 6 lidstaten op 1 april 2010 alleen de (verplicht gestelde) ontvangstkant van EMCS implementeren en tot 1 januari 2011 de tijd nemen om de verzendkant van EMCS te implementeren;
- Denemarken en Polen niet klaar zijn op 1 april 2010 om e-AD's te ontvangen. Zij zullen zowel de ontvangstkant als de verzendkant per 1 januari 2011 implementeren.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe werkzaam het is voor de douane en het bedrijfsleven, indien er twee verschillende procedures en systemen tegelijkertijd van toepassing zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of de samenwerking tussen een land dat de nieuwe procedure hanteert met een land dat de oude procedure hanteert zal kunnen leiden tot (technische) moeilijkheden en zo ja, wat voor moeilijkheden de regering dan voorziet en hoe de regering deze denkt op te kunnen lossen.

Zoals hiervoor reeds aangegeven geldt voor het Nederlandse bedrijfsleven dat voor het verzenden van accijnsgoederen de huidige procedure (papieren AGD's) wordt gehanteerd tot 1 januari 2011. Hier is dus geen sprake van twee verschillende procedures. Vanaf 1 januari 2011 gaat EMCS in productie voor het verzenden van e-AD's. Voor het ontvangen van e-AD's is op 1 april 2010 het EMCS beschikbaar. Voor het ontvangen van papieren AGD's wordt de oude procedure gehandhaafd. De toepassing van deze gedurende de overgangperiode geldende regelingen zal naar verwachting noch voor de douane noch voor het bedrijfsleven tot problemen leiden.

De leden van de CDA-fractie beschrijven het in paragraaf 3 van de memorie van toelichting gegeven voorbeeld van de werking van het EMCS. De vraag van deze leden of zij goed hebben begrepen dat de in het voorbeeld genoemde fasen moeten worden doorlopen, kan bevestigend worden beantwoord.

Deze leden vragen voorts hoe lang dit gehele traject zal duren en hoe en wanneer de regering gaat testen of dit gehele traject naar wens verloopt. Het traject van indienen en goedkeuren van een voorlopig e-AD en het versturen van een e-AD naar een andere lidstaat is een kwestie van hooguit enkele minuten. De geadresseerde van de accijnsgoederen moet binnen 5 werkdagen na ontvangst van de accijnsgoederen het elektronische bericht van ontvangst naar het EMCS sturen. Het tijdstip van ontvangst van de accijnsgoederen is uiteraard afhankelijk van het vervoertraject van de accijnsgoederen. Het indienen van het bericht van ontvangst en het vervolgens doorsturen van dit bericht naar uiteindelijk de verzender van de accijnsgoederen is een kwestie van hooguit enkele minuten, indien de gegevens in het bericht van ontvangst in orde zijn bevonden.

De ketentest voor het ontvangstgedeelte van EMCS vindt nog dit jaar plaats. De ketentest voor het verzendgedeelte van EMCS zal in de loop van 2010 plaatsvinden.

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

De koppeling tussen EMCS en ECS wordt in de loop van 2010 gebouwd en getest.

In paragraaf 3 van de memorie van toelichting is aangegeven dat de vergunninghouders voor de afhandeling van het e-AD gratis gebruik maken van de internetsite van de Belastingdienst of van in eigen beheer ontwikkelde software. In laatstgenoemd geval zullen door het bedrijfsleven kosten moeten worden gemaakt voor aanpassing en onderhoud van geautomatiseerde systemen. De leden van de VVD-fractie vragen waarom bedrijven het nodig zouden achten eigen software te ontwikkelen. Het feit dat de regering volgens deze leden insinueert dat het bedrijfsleven eigen software kan ontwikkelen impliceert volgens deze leden dat de door de Belastingdienst «geleverde» internetdiensten voor sommige bedrijven niet als volledig genoeg worden beschouwd.

Op grond van Beschikking nr. 1152/2003/EG, waarin de basis is gelegd voor de ontwikkeling van het EMCS, zijn alle lidstaten verplicht om vooral voor de kleine en middelgrote ondernemingen een mogelijkheid te bieden tegen zo laag mogelijke kosten een e-AD in te dienen. De software van de Belastingdienst (de Internetsite van de persoonsgebonden webdiensten) is volledig geschikt voor het verzenden en ontvangen van e-AD's. Bedrijven kunnen echter kiezen voor het ontwikkelen van eigen software. In het marktonderzoek uitgevoerd door Forum Marketing en Research (rapportage 2007f1984) is door de grotere bedrijven, die massaal e-AD's inzenden, aangegeven dat voor het verzenden van e-AD's eigen software de voorkeur geniet.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering een schatting kan maken van het percentage van bedrijven dat eigen software zal ontwikkelen en of de regering een inschatting kan maken van de hierbij komende kosten. Uit vorenbedoeld marktonderzoek is gebleken dat ongeveer 30% van de vergunninghouders van een accijnsgoederenplaats de voorkeur geeft aan het gebruik van een eigen softwarepakket. Gegevens over de kosten verbonden aan het door bedrijven ontwikkelen van eigen software zijn niet beschikbaar.

### **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*

De leden van de CDA-fractie merken op dat in dit artikel maar ook in andere artikelen wordt bepaald dat belastingplichtige een bepaalde gebeurtenis «ten genoegen» van de inspecteur moet aantonen. Zij vragen of de regering deze leden kan duiden wat hiermee exact wordt bedoeld en hoe dit zich bijvoorbeeld verhoudt tot de in sommige belastingwetten gehanteerde eis dat een belastingplichtige iets moet «aantonen».

De tekst van artikel 2, zesde lid, van de wet is nagenoeg gelijklopend aan de tekst van artikel 7, vierde lid, derde alinea, van de Accijnsrichtlijn 2008. Met deze terminologie wordt niet iets anders beoogd dan dat bepaalde gebeurtenissen moeten worden aangetoond tegenover de inspecteur. Het huidige artikel 88 van de wet gebruikt ook het woord aantonen.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het bij vermissen bijvoorbeeld gaat om accijnsgoederen die zonder een afdoende verklaring niet aanwezig zijn in de accijnsgoederenplaats. Een vermis kan worden veroorzaakt door diefstal. Vermissen worden als «uitslag tot verbruik» aangemerkt. De leden van de CDA-fractie vragen of ook in alle gevallen van diefstal de eigenaar van de accijnsgoederenplaats te maken zal krijgen met een naheffing. Bij vermissen als gevolg van diefstal uit de accijnsgoederenplaats gaat het om accijnsgoederen die op onregelmatige



wijze aan de accijnsschorsingsregeling zijn onttrokken. Deze onttrekkingen worden op grond van artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de wet als uitslag tot verbruik aangemerkt. Op grond van artikel 51, eerste lid, onderdeel a, onder 1o, van de wet kan de accijns in dit geval worden geheven van de vergunninghouder van de accijnsgoederenplaats, maar ook van enig andere persoon die bij de onregelmatige onttrekking betrokken is geweest.

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

De leden van de CDA-fractie merken op dat artikel 2c van de wet 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. Zij vragen of de regering het begrip «onregelmatigheid» nader kan duiden. Overeenkomstig artikel 10, zesde lid, van de Accijnsrichtlijn 2008 is in artikel 2c, zevende lid, van de wet bepaald wat voor de toepassing van dit artikel onder onregelmatigheid wordt verstaan. De in artikel 2, vijfde lid, van de wet bedoelde algehele vernietiging of het onherstelbare verlies van accijnsgoederen wordt niet als onregelmatigheid aangemerkt. Blijkens de tekst van artikel 2c, zevende lid, gaat het om een situatie die zich tijdens een overbrenging van accijnsgoederen voordoet en als gevolg waarvan die overbrenging niet overeenkomstig artikel 2b, tweede lid, is geëindigd. Het gaat hier bijvoorbeeld om situaties waarin accijnsgoederen vanuit een belastingentrepot worden overgebracht naar een accijnsgoederenplaats en bij aankomst blijkt dat de goederen niet of slechts gedeeltelijk op de plaats van bestemming zijn aangekomen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering een voorbeeld kan geven van een situatie waarop artikel 2c, derde lid van de wet van toepassing is. In welke gevallen, zo vragen deze leden, 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. Deze situatie zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen indien de door de verzender in het e-AD vermelde hoeveelheid accijnsgoederen niet of niet geheel door de ontvanger is ontvangen, zonder dat tijdens de overbrenging is geconstateerd dat bijvoorbeeld goederen aan het vervoermiddel zijn onttrokken.

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

De in artikel 2c, vijfde en zesde lid, gehanteerde termijn van drie jaren is gebaseerd op artikel 10, vijfde lid, van de Accijnsrichtlijn 2008. Deze termijn was ook al opgenomen in artikel 20, vierde lid, van Richtlijn nr. 92/12/EEG en, op basis daarvan, in artikel 86a, vijfde en zesde lid, van de wet. Het vijfde en zesde lid van artikel 2c zien op een correctie achteraf; de accijns is al verschuldigd geworden maar achteraf blijkt dat de onregelmatigheid in een andere lidstaat is begaan. Het ligt in de rede de termijn waarbinnen nog een correctie kan worden toegepast ruim te nemen. De termijn van drie jaren wordt ook in het douanerecht gehanteerd.

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

De leden van CDA-fractie merken op dat in artikel 2d, tweede lid van de wet 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. Deze leden vragen zich af welke hoeveelheden dit zal betreffen en wanneer deze ministeriële regeling wordt gepubliceerd. Voorts vragen zij of het bedrijfsleven hierbij wordt betrokken. Artikel 2d van de wet behelst de verwerking van artikel 32 en artikel 33, eerste lid, van de Accijnsrichtlijn 2008. De in het voorgestelde artikel 2d opgenomen bepalingen komen nagenoeg overeen met de in de huidige artikelen 2c en 2d van de wet opgenomen bepalingen. Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van het voorhanden hebben van accijnsgoederen voor eigen behoeften zal, conform de huidige regelgeving en in overeenstemming met zowel de bestaande Richtlijn nr. 92/12/EEG als de Accijnsrichtlijn 2008, onder meer in aanmerking moeten worden genomen de hoeveelheid van de accijnsgoederen. Daartoe is in artikel 2d, tweede lid, 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. Overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van Richtlijn nr. 92/12/EEG zijn op grond van het huidige artikel 2c, derde lid, van de wet in artikel 3a van de Uitvoeringsregeling accijns de vorenbedoelde hoeveelheden vastgesteld. Aangezien deze hoeveelheden ongewijzigd zijn overgenomen in artikel 32, derde lid, van de Accijnsrichtlijn, zal artikel 3a van de Uitvoeringsregeling accijns ongewijzigd blijven. Nu deze hoeveelheden rechtstreeks uit de richtlijn voortvloeien, bestaat geen aanleiding voor overleg hierover met het bedrijfsleven. Deze leden vragen voorts waarom in artikel 2d, tweede lid, wordt gesproken over «aantonen» en niet over «ten genoegen van de inspecteur aantonen», zoals in artikel 2, zesde lid, van de wet. Bij het redigeren van het wetsvoorstel is ervoor gekozen zo dicht mogelijk bij de tekst van de richtlijn te blijven. De tekst van artikel 2, zesde lid, van de wet is dan ook nagenoeg gelijklopend aan de tekst van artikel 7, vierde lid, derde alinea, van de Accijnsrichtlijn 2008. De tekst van artikel 2d, tweede lid, van de wet is niet als zodanig in de Accijnsrichtlijn 2008, en evenmin in Richtlijn nr. 92/12/EEG, opgenomen. Een inhoudelijk verschil tussen artikel 2d, tweede lid, en artikel 2, zesde lid, met betrekking tot het begrip «aantonen» is niet beoogd.

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

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de algemene maatregelen van bestuur van artikel 2e, derde en vierde lid, van de wet worden gepubliceerd. De op grond van vorenbedoelde bepalingen vast te stellen regels zullen, overeenkomstig de huidige situatie, worden opgenomen in het Uitvoeringsbesluit accijns. Zoals hiervoor reeds aangegeven zal het besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit accijns op korte termijn aan de Raad van State worden aangeboden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het voorgestelde artikel 2e, vierde lid, van de wet is gebaseerd op artikel 32, tweede lid, van de Accijnsrichtlijn 2008. Deze leden doelen, naar ik aanneem, op artikel 34, tweede lid, van de richtlijn. In artikel 34, tweede lid, slotalinea, is bepaald dat de lidstaat van bestemming, in de situaties en onder de voorwaarden die hij vaststelt, de voorschriften als bedoeld onder a) kan vereenvoudigen of een afwijking van die voorschriften kan toestaan. In dat geval informeert hij de Commissie, die de overige lidstaten informeert. Deze leden vragen of de regering kan aangeven of zij voornemens is deze voor-



waarden te hanteren, ze te vereenvoudigen, of ze aan te scherpen, en waarom. De vorenbedoelde voorwaarden komen overeen met de in Richtlijn nr. 92/12/EEG opgenomen voorwaarden. De regering is voornemens deze voorwaarden te blijven hanteren.

Deze leden vragen voorts of de regering kan 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 een mogelijkheid wordt geschapen. De in artikel 2e, zevende lid, bedoelde ministeriële regeling is de Uitvoeringsregeling accijns. Deze regeling zal moeten worden aangepast in verband met de implementatie van de richtlijn. Op dit moment valt nog niet aan te geven of van deze delegatiebevoegdheid gebruik zal worden gemaakt.

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

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het «belangrijk verschil met de bestaande richtlijn (artikel 10 van Richtlijn 92/12/EEG) en de bestaande wettelijke bepaling (artikel 2e)» nader kan toelichten. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is de bedoeling van de wetgever – «verkopen op afstand» ziet op verkopen aan particulieren – niet voldoende helder verwoord in artikel 10 van Richtlijn nr. 92/12/EEG. Voor ondernemers die veraccijnsde goederen uit een andere lidstaat betrekken geldt de in het huidige artikel 2b van de wet opgenomen regeling. Als gevolg van de onduidelijke formulering van de richtlijn zijn in de praktijk ook ondernemers gebruik gaan maken van de regeling verkopen op afstand. Dit heeft geleid tot onduidelijkheden over de vraag wie als belastingplichtige moet worden aangemerkt. Met de formulering van artikel 36 van de Accijnsrichtlijn 2008 – en in navolging daarvan artikel 2f van de wet – wordt aan deze onduidelijkheid een eind gemaakt.

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

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de Accijnsrichtlijn 2008 niet een bepaling kent zoals artikel 17 van Richtlijn nr. 92/12/EEG. Indien een vergunninghouder van een belastingentrepot accijnsgoederen overbrengt naar zogenoemde geregistreerde of niet-geregistreerde bedrijven, kan hij op grond van artikel 17 van de richtlijn 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 Europese Commissie heeft in het richtlijnvoorstel dat heeft geleid tot de Accijnsrichtlijn 2008 een zodanige bepaling niet opgenomen, omdat van deze bepaling niet of nauwelijks gebruik werd gemaakt.

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. De leden van de CDA-fractie merken op dat volgens de regering het hier in grote lijnen dezelfde gegevens betreft als die thans reeds zijn vereist met betrekking tot het verzoek om een vergunning voor een accijnsgoederenplaats. Deze leden vragen de regering aan te geven waar verschillen zitten en waarom. Artikel 42, eerste lid, van de wet bepaalt welke gegevens moeten worden verstrekt in het verzoek om een vergunning voor een accijnsgoederenplaats. In de onderdelen d en e van het eerste lid gaat het om gegevens met betrekking tot de als accijnsgoederenplaats aan te wijzen plaats. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt (Kamerstukken II 2008/09, 32 031, nr. 3, blz. 12) mag de geregistreerde afzender, anders dan de vergunninghouder van een

accijnsgoederenplaats, de accijnsgoederen niet onder schorsing van accijns opslaan. Hij heeft alleen toestemming om de accijnsgoederen onder een accijnschorsingsregeling van de plaats van invoer over te brengen naar de in artikel 2a, derde lid, van de wet genoemde bestemmingen. Hieruit vloeien de verschillen voort tussen artikel 42, eerste lid, en artikel 50d, vierde lid van de wet.

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

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de Accijnsrichtlijn 2008 in tegenstelling tot Richtlijn 92/12/EEG bepalingen bevat waarin voor de verschillende situaties de belastingplichtigen worden aangewezen. Anders dan in 1991 tijdens de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel dat heeft geleid tot Richtlijn nr. 92/12/EEG, is tijdens de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel dat heeft geleid tot de Accijnsrichtlijn 2008 door de lidstaten erop aangedrongen dat in de richtlijn een artikel wordt opgenomen, waarin de belastingplichtigen worden aangewezen.

*Artikel 51, eerste lid, onderdeel a*

De leden van de CDA-fractie stellen een vraag naar aanleiding van een door deze leden aangehaalde passage uit de memorie van toelichting. Deze passage luidt als volgt: «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.

De tekst van artikel 51, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, is gebaseerd op en, afgezien van noodzakelijke redactionele aanpassingen, gelijklopend aan de tekst van artikel 8, eerste lid, onderdeel a, onder ii, van de Accijnsrichtlijn 2008. Uitgangspunt van de regeling is dat in de in artikel 2c, eerste, tweede en derde lid, van de wet bedoelde gevallen (onregelmatigheden tijdens een overbrenging van accijnsgoederen onder een accijnschorsingsregeling) de accijns wordt geheven van degene die de accijnsgoederen heeft verzonden. Een zodanige overbrenging kan aanvragen bij een accijnsgoederenplaats, een belastingentrepot of een geregistreerde afzender. Indien accijnsgoederen bijvoorbeeld worden overgebracht van een accijnsgoederenplaats naar een belastingentrepot en zich tijdens die overbrenging een onregelmatigheid heeft voorgedaan, wordt de accijns geheven van de vergunninghouder van de accijnsgoederenplaats. Indien echter op grond van artikel 56, derde lid, van de wet zekerheid is gesteld door de vervoerder of de eigenaar van de accijnsgoederen in plaats van door de vergunninghouder van de accijnsgoederenplaats, wordt de accijns geheven van de vervoerder of de eigenaar.

*Artikel 51, eerste lid, onderdeel b*

*Artikel 51, eerste lid, onderdeel c*

*Artikel 51, eerste lid, onderdeel d*

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan 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. Het wetenschapsvereiste ontbreekt niet alleen in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, maar eveneens in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, onder i), en in de onderdelen c en d, van de richtlijn. In het in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, onder ii), van de richtlijn (artikel 51, eerste lid, onderdeel a, onder 2o, van de wet) bedoelde geval betreft het een onregelmatigheid tijdens het overbrengen van accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling. Ter zake van een zodanige overbrenging zal altijd zekerheid zijn gesteld (in de meeste gevallen door de verzender van de accijnsgoederen). Aangezien daardoor de heffing van accijns is gewaarborgd, kiest de richtlijn ervoor de verantwoordelijkheid van andere personen die bij de onrechtmatige onttrekking betrokken zijn geweest te beperken tot diegenen die wisten of redelijkerwijs hadden moeten weten dat het onttrekken op onregelmatige wijze geschiedde. In de gevallen waarin vorenbedoelde waarborg ontbreekt omdat geen zekerheid is gesteld – zoals bij onregelmatig voorhanden hebben en onregelmatige invoer – is het opnemen van het wetenschapsvereiste door de richtlijngever niet wenselijk geacht.

Deze leden vragen voorts in hoeverre de regering een en ander redelijk acht en of zij geen gevaar ziet voor ongewenste uitwerkingen. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven (Kamerstukken II 2008/09, 32 031, nr. 3, blz. 8, 23 en 24), zullen de in artikel 51, eerste lid, onderdelen b, c en d, van de wet opgenomen bepalingen het eenvoudiger maken om niet alleen degene die de feitelijke handeling verricht (het onregelmatig voorhanden hebben, produceren of invoeren) in de heffing te betrekken, maar ook de handlangers van die persoon of het brein achter een fraude. Ik zie geen gevaar voor ongewenste uitwerkingen. Ik verwijs in dit kader naar mijn hierna opgenomen antwoord met betrekking tot artikel 51, tweede en derde lid.

#### *Artikel 51, tweede en derde lid*

De leden van de CDA-fractie merken op dat 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. Deze leden verwijzen naar de memorie van toelichting, waarin is aangegeven dat op grond van artikel 51, derde lid, aan ieder van de schuldenaren een naheffingsaanslag kan worden uitgereikt en wel voor het volle bedrag van de verschuldigde accijns en dat eerst in de invorderings sfeer hetgeen een van hen betaalt in mindering komt op hetgeen van de anderen kan worden ingevorderd. Deze leden vragen de regering aan te geven hoe dit precies werkt. Op grond van vorenbedoelde bepaling, is meervoudige naheffing toegestaan. Dit is ook al toegestaan op grond van het huidige artikel 2f van de wet, zoals bevestigd in diverse arresten van de Hoge Raad. Als meer personen belastingplichtig zijn, kan ieder van hen voor het volle bedrag aan accijns worden aangeslagen. Teneinde dubbele heffing te vermijden komt als één van de belastingplichtigen het bedrag van de accijns geheel of gedeeltelijk voldoet, het betaalde bedrag in mindering op hetgeen van de overige belastingplichtigen kan worden ingevorderd. De inspecteur kan dus hetzelfde accijnsgoed in de heffing betrekken door aan meerdere personen die dat accijnsgoed voorhanden hebben gehad een naheffingsaanslag op te leggen. De ontvanger mag invorderingsmaatregelen treffen tegen elke belastingplichtige afzonderlijk, maar de ontvanger mag uiteindelijk over het betreffende accijnsgoed slechts éénmaal het bedrag van de verschuldigde accijns invorderen.

*Artikel V (Inwerkingtreding)*

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het verschil kan toelichten tussen de Nederlandse en de Engelse versie van artikel 48, eerste lid, eerste volzin, van de richtlijn. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt is de Nederlandse versie van vorenbedoelde bepaling niet juist. Uit de andere taalversies van de richtlijn blijkt dat, conform de bedoeling van de Raad, de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat zij uiterlijk op 1 april 2010 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen hebben getroffen om te voldoen aan de richtlijn. Om die reden is in het wetsvoorstel bepaald dat de wet in werking treedt met ingang van 1 april 2010. Op grond van vorenbedoelde bepaling moeten de lidstaten er ook zorg voor dragen dat de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen die nodig zijn om aan de richtlijn te voldoen, zijn aanvaard en gepubliceerd vóór 1 januari 2010. Dit betekent dat de onderhavige wet tot wijziging van de Wet op de accijns, maar ook het besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit accijns, vóór 1 januari 2010 in het Staatsblad moeten zijn gepubliceerd.

De staatssecretaris van Financiën,  
J. C. de Jager