

Vergaderjaar 2009–2010

32 190

Vaststelling van de Wet Douane- en Accijnswet BES (Douane- en Accijnswet BES)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 augustus 2009 en het nader rapport d.d. 28 oktober 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 mei 2009, no. 09001414, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van Wet Douane- en Accijnswet BES, met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt samen met het voorstel van Wet Belastingwet BES (BelBES) een nieuw belastingstelsel, dat zal gaan gelden voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden).

Op 17 augustus 2009 heeft op de voet van de Wet op de Raad van State overleg plaatsgevonden met de Staatssecretaris van Financiën.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de regeling van de invoerrechten en de samenhang met de BelBES. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 mei 2009, nr. 09001414, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 augustus, nr. W06.09 0160/III/B, bied ik U, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Algemene aspecten van het nieuwe belastingstelsel

De Raad verwijst voor zijn advies met betrekking tot de algemene aspecten van het voorgestelde nieuwe belastingstelsel voor de BES-eilanden naar zijn advies inzake het voorstel van Wet Belastingwet BES, dat hij heden uitbrengt.²

In reactie hierop wijst de regering op het nader rapport naar aanleiding van het advies, gedateerd 20 augustus, nr. W06.090159/III/B, inzake het voorstel van wet ter vaststelling van de Belastingwet BES.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zaak W06.090159/III.

2. Invoerrechten

In artikel 3.2, tweede lid, van het voorstel van Wet Douane- en Accijnswet BES (WDABES) wordt bepaald, dat de invoerrechten ter zake van de invoer van goederen op de BES-eilanden USD nihil bedragen. Uit dien hoofde zou hetgeen in Hoofdstuk III WDABES is opgenomen, kunnen worden geschrapt. In hoofdstuk 2.2) Materieel douanerecht van de toelichting is hieromtrent gesteld, dat desalniettemin voor de heffing van de algemene bestedingsbelasting bij invoer, die in de BelBES is opgenomen, wordt aangesloten bij de in hoofdstuk III omschreven douanewaarde. Evenzo wordt ten aanzien van de vrijstellingsbepalingen gesteld dat desalniettemin voor de heffing van de algemene bestedingsbelasting bij invoer en accijns bij invoer aangesloten kan worden bij de uit hoofdstuk III voortvloeiende vrijstellingsbepalingen. De Raad wijst er op, dat in titel 3 Heffing ter zake van invoer van Hoofdstuk VI Algemene bestedingsbelasting, die in de BelBES is opgenomen, wordt verwezen naar de douanewaarde (artikel 6.18 BelBES), maar ten aanzien van de vrijstellingen een eigen regime is opgenomen (artikel 6.20 BelBES). Ten aanzien van de accijnzen wordt in de artikelen 4.7, 4.9, 4.11, 4.16 en 4.18 WDABES verwezen naar posten van het geharmoniseerd systeem, bedoeld in artikel 3.1, tweede lid, onderdeel a, WDABES. In Hoofdstuk IV Accijnzen van de WDABES is een eigen regime voor de vrijstellingen opgenomen (artikelen 4.48 – 4.50 WDABES).

Onder deze omstandigheden adviseert de Raad Hoofdstuk III van de WDABES toch te schrappen, titel 2 Douanewaarde op te nemen in Hoofdstuk VI Algemene bestedingsbelasting van de BelBES, in een algemene bepaling de omschrijving van het geharmoniseerd systeem op te nemen in titel 2 Definities accijnsgoederen en tarieven van de WDABES en artikel 5.5, eerste lid, onderdeel d, WDABES aan te passen.

Het voorliggende ontwerp voor de Douane- en Accijnswet BES is mede ingegeven door het feit dat de douane in de dagelijkse praktijk geconfronteerd wordt met een cumulatie van zowel fiscale als niet-fiscale taken.

In Hoofdstuk III van het voorliggend ontwerp voor de Douane- en Accijnswet BES is het materieel deel van het douanerecht vastgelegd. Hoewel het tarief op nihil wordt gesteld, is niet uit te sluiten dat daar op termijn anders over wordt gedacht. De onderdelen die in voornoemd Hoofdstuk III zijn opgenomen, met name de Algemene bepalingen, de douanewaarde en vrijstellingen van invoerrechten, vormen een onlosmakelijk geheel. De regering geeft er de voorkeur aan om die onderdelen, mede ter wille van de bruikbaarheid in de praktijk, bij elkaar te houden. Opneming van de omvangrijke titel 2, Douanewaarde, in de Algemene bestedingsbelasting bevordert wellicht ook niet het overzicht over de heffingsbepalingen van die belasting.

Het geheel overziende heeft de regering besloten Hoofdstuk III te handhaven. Wel zijn de opmerkingen inzake de toelichting ter harte genomen en verwerkt in de memorie van toelichting. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de indeling van goederen in het geharmoniseerde systeem en de douanewaarde niet slechts van belang zijn voor de toepassing van normale tariefmaatregelen, maar tevens voor andere dan tariefmaatregelen voor het goederenverkeer, waarbij gebruik wordt gemaakt van de naamlijst van goederen. Hierbij wordt gedacht aan maatregelen in de niet-fiscale sfeer die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van ondermeer de bescherming van de openbare zedelijkheid, openbare orde, openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen en dieren. De douanewaarde speelt niet alleen een rol bij de berekening van invoerrechten, maar is tevens van belang voor de beantwoording van de vraag of een vrijstelling waarbij een waardegrens is vastgesteld voor de in te voeren goederen, al dan niet kan worden toegepast. Enkele voorbeelden hiervan zijn de artikelen 3.41 en 3.43 van het wetsvoorstel die voorzien in vrijstelling van invoerrechten voor zendingen met een te verwaarlozen waarde, respectievelijk voor door particulieren aan particulieren gerichte zendingen.

3. Accijnzen

Voorgesteld wordt de benzine-accijns op alle BES-eilanden te heffen, maar de accijns op bier, wijn, gedistilleerd en tabaksproducten alleen op Bonaire te heffen (artikel 4.1 WDABES). In hoofdstuk 2.3) Accijnzen van de toelichting wordt dit gemotiveerd door te wijzen op de van ouds bestaande situatie dat er

op Saba en Sint Eustatius geen accijns wordt geheven over andere goederen dan benzine.

Naar het oordeel van de Raad is deze motivering ontoereikend om de heffing van accijnzen als een rijksbelasting, die naar haar aard over het gehele grondgebied van de BES-eilanden zou dienen te worden geheven, op deze wijze te beperken. De grond om niet alle andere accijnzen dan die op benzine op Sint Eustatius en Saba in te voeren, dient gevonden te worden in de bijzondere kenmerken van Sint Eustatius en Saba waardoor zij zich wezenlijk onderscheiden van Bonaire. Daarbij wijst de Raad er op, dat ook op Bonaire de tot nu toe niet geheven accijnzen op wijn, sigaren en cigarillo's worden geïntroduceerd.

Tenzij hiervoor alsnog een objectieve en redelijke grond kan worden aangevoerd, adviseert de Raad alle accijnzen op alle BES-eilanden te gaan heffen.

Accijnsheffing over alcohol en tabak zou een doorbreking betekenen van de in de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006¹ beschreven «free port» status van Saba en Sint Eustatius. Deze thans bestaande «free port» status vindt haar oorzaak voornamelijk in de (economische) verbondenheid met Sint Maarten (een tax en duty free toeristen bestemming) en poogt daarnaast een positieve impuls te geven aan de economieën van Saba en Sint Eustatius. Opheffing ervan is om drie redenen niet wenselijk. Allereerst is Bonaire primair gericht op en economisch afhankelijk van Curaçao, waar accijns op deze producten wordt geheven, terwijl Sint Eustatius en Saba gericht zijn op Sint Maarten, waar deze accijns niet wordt geheven. Daar komt bij dat de economieën van Sint Eustatius en Saba, gezien de bescheiden omvang van de bevolking en bedrijvigheid, een bescheiden output kennen. Ten slotte moet rekenschap worden gegeven van het feit dat beide bovenwindse eilanden ongeveer 900 kilometer ten noorden van Bonaire liggen waardoor alleen al vanwege deze geografische omstandigheid een hoge mate van onderlinge economische activiteiten niet voor de hand ligt. Hoewel deze drie eilanden staatkundig in dezelfde positie verkeren en tot hetzelfde land behoren (nu: Nederlandse Antillen, en straks: Nederland), staan Bonaire, Sint Eustatius en Saba economisch gezien vrijwel los van elkaar. De huidige situatie kan dan ook worden gecontinueerd zonder in strijd te komen met het gelijkheidsbeginsel. Saba en Sint Eustatius kunnen dan ook vooralsnog hun «free port» status voor de accijnzen (met uitzondering van een accijns op benzine) behouden, terwijl op Bonaire wel accijnzen worden geheven.

4. Verwijzing naar de BelBES

Artikel 4.3 WDABES verwijst met enkele uitzonderingen naar de bepalingen van hoofdstuk VIII van de BelBES. De Raad wijst er op, dat ook in Hoofdstuk I van de BelBES bepalingen zijn opgenomen, zoals de artikelen 1.1, tweede lid, en 1.4 BelBES, die voor de heffing van accijnzen van betekenis zijn. Daarnaast wijst de Raad er op, dat met het uitsluiten van titel 5 van hoofdstuk VIII BelBES ook de toepassing van strafrechtelijke bepalingen met betrekking tot het niet of niet volledig doen van aangifte (artikel 8.69, eerste lid, onderdeel e, BelBES) wordt uitgesloten. In de toelichting is hieraan geen aandacht gegeven. De Raad adviseert opnieuw te bezien welke bepalingen van de BelBES ook van toepassing dienen te zijn voor de WDABES.

De Raad adviseert opnieuw te bezien welke bepalingen van de Belastingwet BES ook van toepassing dienen te zijn voor de Douane- en Accijnswet BES. Een verwijzing naar de artikelen 1.1, tweede lid, en 1.4 Belastingwet BES wordt niet opgenomen. In de Belastingwet BES is na het advies van de Raad bij dit voorstel artikel 1.1, tweede lid geschrapt en artikel 1.4 verplaatst naar hoofdstuk VIII, waar de Douane- en Accijnswet BES reeds naar verwijst. Een verwijzing is dus niet meer nodig. Wel wordt naar aanleiding van het advies van de Raad titel 5 (oud) van hoofdstuk VIII niet langer uitgesloten van overeenkomstige toepassing op de accijnsheffing, zodat de strafbaarheid van onder andere het niet doen van aangifte in het binnenlands verkeer geregeld is.

5. Artikelsgewijze toelichting

In de artikelsgewijze toelichting wordt in een groot aantal gevallen volstaan met een verwijzing naar de Landsverordeningen.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 5.

De Raad merkt op, dat het voorstel als onderdeel van het Nederlandse rechtsstelsel beoogt een definitieve regeling te geven voor het belastingstelsel op de BES-eilanden. Uit dien hoofde dient de toelichting op de onderscheiden bepalingen volledig te zijn. Daarbij komt dat de wordingsgeschiedenis en de toelichting op de Landsverordeningen en de Regeling bijzonder invoerrecht op benzine Bovenwindse eilanden niet goed toegankelijk zijn. De Raad adviseert de artikelsgewijze toelichting volledig uit te schrijven.

Conform het advies van de Raad is de artikelsgewijze toelichting aangepast. Om te bereiken dat er een zelfdragende toelichting ontstaat is de artikelsgewijze toelichting nu volledig uitgeschreven. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal artikelen nog wat gedetailleerder toe te lichten.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De redactionele kanttekening van de Raad die ziet op het opschrift en op artikel 2.32, derde lid van de Douane- en Accijnswet BES, is gevolgd.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal redactionele en technische verbeteringen in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting aan te brengen. Zo is in het wetsvoorstel in artikel 1.1 de definitie van Onze Minister geschrapt en is «ministeriële regeling» vervangen door: regeling van Onze Minister van Financiën. Het algemeen deel van de memorie van toelichting is redactioneel aangepast en gestroomlijnd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W06.09.0160/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Het opschrift in overeenstemming brengen met Ar 106, 107 en 108.
- In artikel 2.32, derde lid, WDABES naast het Engels of het Spaans ook het Nederlands opnemen.