



A22-02-2023

TER BESLISSING

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie
Verbruiksbelastingen,
Douane en
Internationale aang.

Persoonsgegevens

nota

Kamerbrief over verlengde navorderingstermijn
douaneschulden

Datum
20 februari 2023

Notanummer
2023-0000036714

Bijlagen
1. Concept Kamerbrief
2. Nota verlengde navorderin

Aanleiding

Vorige week bent u akkoord gegaan met het op korte termijn opstellen van wetgeving waarmee een deel van het sanctiestelsel in de Algemene douanewet (Adw) wordt aangepast waardoor ook de reguliere navorderingstermijn van drie jaar weer kan worden toegepast. In het Commissiedebat Douane van 19 januari is toegezegd dat de Kamer in het eerste kwartaal van 2023 wordt geïnformeerd over de gekozen oplossingsrichting. Hierbij treft u het concept van deze kamerbrief aan.

Beslispunten

- Bent u akkoord met de bijgevoegde brief om de Tweede Kamer te informeren over de gekozen oplossing? Zo ja, dan graag de brief ondertekenen.
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

akkoord

Toelichting

- Met een beperkte aanpassing van de Adw kan worden geregeld dat in het geval van een onjuiste of onvolledige douaneaangifte (dit betreft het grootste deel van de situaties) ook de reguliere navorderingstermijn van drie jaar kan worden toegepast.
- Om deze wetswijziging per 1 januari 2024 in werking te laten treden, is het wenselijk dit mee te nemen in het BP2024. De startnota pakket Belastingplan, waarin akkoord gevraagd wordt op de voorziene inhoud van het pakket Belastingplan 2024, ontvangt u deze week c.q. heeft u reeds ontvangen. In de bijgevoegde Kamerbrief is dit reeds verwerkt, maar kan indien nodig worden aangepast.

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

In het debat van 9 maart 2022 zijn de zorgen van de ondernemers over de toepassing van de verlengde navorderingstermijn van vijf jaar naar voren gebracht. In de Stand van Zakenbrief van 1 december 2022 staat dat de verwachting is dat in januari 2023 meer duidelijkheid kan worden gegeven over

de eventuele vervolgstappen. Dit is niet gehaald. In het Commissiedebat van 19 januari is toegezegd dat de Kamer in het eerste kwartaal van 2023 wordt geïnformeerd over de vervolgstappen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Document nummer	Datum	Naam document
1	7-2-2023	Nota-Stas-TD- Verlengde navorderingstermijn



A 13-02-2023

TER BESLISSING

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie
Verbruiksbelastingen,
Douane en
Internationale aang.

Persoonsgegevens

nota

Verlengde navorderingstermijn

Datum
7 februari 2023

Notanummer
2023-0000026830

Bijlagen
geen

Aanleiding

VNO-NCW heeft een verzoek gedaan tot aanpassing van de nationale douanewetgeving met betrekking tot de toepassing van de verlengde navorderingstermijn van vijf jaar voor een douaneschuld. In deze nota vragen we uw akkoord voor een van de oplossingsrichtingen. Na uw akkoord kan – conform de toezegging in het CD Douane d.d. 19 januari jl. – de Kamer hierover per brief geïnformeerd worden.

Beslispunten

Bent u akkoord met het op korte termijn opstellen van wetgeving waarmee een deel van het sanctiestelsel in de Algemene douanewet (Adw) wordt aangepast waardoor ook de reguliere navorderingstermijn van drie jaar weer wordt toegepast?

Bezien wordt of een wetgevingsprocedure mogelijk is waarbij, uitgaande van een vlot parlementair proces, deze wijziging al per 1/1/24 inwerking zou kunnen treden.

Kernpunten

- Het bedrijfsleven heeft zorgen over toepassing van de verlengde navorderingstermijn bij douaneschulden. Deze zorgen achten we terecht. Douane vordert in bijna alle gevallen tot vijf jaar terug. De reguliere navorderingstermijn van drie jaar zoals die staat in het Douanewetboek van de Unie (DWU) lijkt daarmee een dode letter.
- De oorzaak hiervan is dat wanneer een douaneschuld ontstaat door strafrechtelijk vervolgbaar handelen er in dat geval op grond van het DWU de verlengde navorderingstermijn moet worden toegepast. In de Adw is bepaald dat een onjuiste of onvolledige aangifte altijd een strafrechtelijk vervolgbare handeling is.
- Hiermee laten we een mogelijkheid, die de Europese regelgeving toestaat, om een kortere navorderingstermijn te hanteren onbenut.
- De douane kan door toepassing van de verlengde navorderingstermijn twee jaar langer onjuiste aangiften corrigeren. Dit geeft langer onzekerheid bij het bedrijfsleven, bovendien kunnen zij op hun beurt maar tot drie jaar terug een verzoek om terugbetaling doen in het geval dat zij teveel douanerechten hebben betaald.
- Met een beperkte aanpassing van de Adw kan worden geregeld dat in het geval van een onjuiste of onvolledige douaneaangifte (dit betreft het grootste

akkoord!

deel van de situaties) ook de reguliere navorderingstermijn kan worden toegepast.

- Onderzocht is of het ook zonder een wetwijziging geregeld kan worden. Echter dat is juridisch kwetsbaar. Het geeft het risico dat door de Europese Commissie bij Nederland traditionele eigen middelen worden nagevorderd en kan discussies en procedures uitlokken over situaties waar in het verleden wel de verlengde termijn is toegepast.
- Hoewel er risico's en nadelen kleven aan een beperkte aanpassing van het douanesanctiestelsel op dit ene punt, in plaats van het mee te nemen in een algehele herziening van het systeem van douanesancties, heeft dit wel de voorkeur. Een algehele herziening kost immers sowieso enkele jaren.

Toelichting

Huidige situatie

- Het Douanewetboek van de Unie (DWU) schrijft voor dat een schuld binnen drie jaar meegedeeld moet worden aan de schuldenaar, hetgeen de facto betekent dat tot drie jaar terug een douaneschuld kan worden nagevorderd.
- Als er sprake is van een strafrechtelijk vervolgbare handeling dan wordt deze termijn op grond van het DWU verlengd tot minimaal vijf en maximaal tien jaar (de verlengde navorderingstermijn). In Nederland is de verlengde navorderingstermijn vastgesteld op vijf jaar.
- Op grond van de Algemene douanewet (Adw) is degene die een onjuiste of onvolledige aangifte doet altijd strafrechtelijk vervolgbaar. Doordat het DWU vereist dat bij een strafrechtelijk vervolgbare handeling de verlengde navorderingstermijn van vijf jaar moet worden toegepast is de consequentie dat de basisbepaling, mededelen binnen drie jaar, bij iedere vorm van een onjuiste aangifte verlengd wordt tot vijf jaar.
- In verband met de implementatie van het DWU in 2016 is de nationale wetgeving worden aangepast. Voor die tijd gold dat de verlengde navorderingstermijn niet werd toegepast "ten aanzien van personen wier handelen of nalaten niet was gericht op ontduiking van de rechten bij invoer". Voor deze nuance was in het DWU geen ruimte meer, de navorderingstermijn moet verlengd worden tot vijf jaar als er sprake is van een strafrechtelijk vervolgbare handeling. Dit heeft het gevolg dat de verlengde navorderingstermijn een veel ruimer toepassingsgebied heeft gekregen.
- Vóór 2016 werd maar in een klein deel van de gevallen de verlengde navorderingstermijn toegepast. Nu het DWU, na een overgangperiode, meer dan drie jaar in werking is, komt het effect van de wijziging (van een 'kan' naar een 'moet' bepaling) steeds duidelijker naar voren.
- In de huidige controlepraktijk wordt de reguliere drie jaar dus al snel 5 jaar. Als een aangifte niet wordt gecontroleerd dan wordt de schuld meteen bij binnenkomst van de aangifte vastgesteld. Achteraf navorderen vindt met name plaats na een administratieve controle. Bij een administratieve controle worden de laatste drie jaren gecontroleerd, waarbij de focus primair ligt op het laatste jaar. Als er tijdens de controle wordt vastgesteld dat er een onjuiste aangifte is ingediend die ertoe leidt dat er te weinig rechten zijn geheven, wordt vervolgens bezien of diezelfde fout ook in eerdere jaren is gemaakt. Deze terugblik gaat, gelet op de verlengde navorderingstermijn, nu tot vijf jaar terug.

Verzoek VNO-NCW

- VNO-NCW heeft onder de aandacht gebracht dat in vrijwel alle gevallen de verlengde navorderingstermijn wordt toegepast, waardoor de reguliere navorderingstermijn een dode letter lijkt te zijn geworden.
- Dit roept volgens VNO-NCW de vraag op of Nederland voldoet aan het Unierechtelijke doeltreffendheidsbeginsel, dat vereist dat de rechtsregels van het nationale recht de uitoefening van het Unierecht niet uiterst moeilijk of praktisch onmogelijk maken.
- Daarnaast heeft VNO-NCW gewezen op de onevenwichtigheid dat als de gemaakte fout in het nadeel van het bedrijfsleven is, men dan slechts over drie jaar een verzoek om terugbetaling kan doen.

Analyse van het probleem en mogelijke oplossingen

- Het verzoek van VNO-NCW is zorgvuldig bekeken en zowel wetstechnisch als vanuit uitvoeringsoptiek op z'n merites beoordeeld.
- De huidige nationale wetgeving brengt inderdaad met zich mee dat de reguliere navorderingstermijn niet/nauwelijks meer wordt toegepast. Dit terwijl de Europese wetgever wel bedoeld heeft om onderscheid te maken tussen situaties waarbij geen sprake is van opzet of grove schuld (normale navorderingstermijn) en waar dit wel het geval is (verlengde navorderingstermijn).
- Daarbij dient wel in ogenschouw te worden genomen dat de vraag of Nederland voldoet aan het Unierechtelijke doeltreffendheidsbeginsel nog niet door het Hof van Justitie is beoordeeld, er zijn ook nog geen prejudiciële vragen gesteld, waardoor niet onomstotelijk vaststaat dat niet voldaan wordt aan het doeltreffendheidsbeginsel.
- Wel is duidelijk dat Nederland, doordat de reguliere navorderingstermijn niet/nauwelijks wordt toegepast, op specifiek deze toepassing strenger is dan andere lidstaten. Daar staat tegenover dat in sommige andere lidstaten de verlengde navorderingstermijn weer langer is dan vijf jaar (op grond van het DWU kan deze max 10 jaar zijn).
- Ook is relevant om te vermelden dat de verlengde navorderingstermijn alleen wordt toegepast als er daadwerkelijk extra rechten verschuldigd zijn door het bedrijf, zij het dat daarover dus langere tijd onzekerheid bestaat: Hoe langer het geleden is dat de rechten verschuldigd waren, hoe lastiger het voor het bedrijfsleven (met name douane-expediteurs) is om de bedragen op hun klanten te verhalen. Hierdoor komen de rechten veelal voor eigen rekening;
- De huidige situatie is onevenwichtig doordat het bedrijfsleven na een fout van de Douane in hun nadeel maar over drie jaar een verzoek om terugbetaling kan doen bij de Douane;
- Het aanpassen van de wetgeving lijkt de enige juiste weg. Immers, als Nederland in de huidige situatie de verlengde navorderingstermijn niet toepast (terwijl daartoe op grond van nationale wetgeving wél genoodzaakt), dan bestaat het risico dat Nederland over die niet nagevorderde rechten wel de afdracht van die traditionele eigen middelen (TEM) verschuldigd is aan de EU. De reguliere navorderingstermijn vaker toepassen zonder dat de wetgeving wordt aangepast heeft daardoor mogelijke TEM-risico's. Daarnaast kan het discussies en procedures uitlokken over situaties waar in het verleden wel de verlengde termijn is toegepast
- In wezen vraagt deze problematiek om een herziening van het gehele nationale douane sanctiestelsel.

Het huidige douane sanctiestelsel is echter een complex systeem van verschillende sancties voor verschillende overtredingen, het is niet eenvoudig om de wetgeving zodanig aan te passen dat de reguliere navorderingstermijn vaker kan worden toegepast en het stelsel ook evenwichtig en evenredig te houden. Bij het alleen op dit specifieke onderdeel (de onjuiste/onvolledige aangifte zonder opzet of schuld) aanpassen van de nationale wetgeving, blijft de verlengde navorderingstermijn nog steeds bestaan voor bepaalde overtredingen. Echter in deze gevallen is er veelal alleen sprake van een sanctie en geen navordering.

- Een herziening van het huidige nationale douane sanctiestelsel is voorzien, maar dat zal enkele jaren vergen voordat het zover is. Een wijziging daarin meenemen zal dus nog de nodige tijd vergen.

Conclusie

- Alles bijeen genomen vinden we het wenselijk en verantwoord om over te gaan tot het op korte termijn opstellen van wetgeving waarmee een deel van het sanctiestelsel in de Adw wordt aangepast waardoor in het geval van een onjuiste of onvolledige douaneaangifte (dit betreft het grootste deel van de situaties) ook de reguliere navorderingstermijn kan worden toegepast.
- Daarmee accepteren we dat er gevallen blijven waarin de verlengde navorderingstermijn blijft worden toegepast, terwijl ook daar gevallen zijn waarin geen sprake is van opzet of schuld. Met een aanpassing op dit ene punt wordt wel het overgrote deel van de strafbare feiten naar aanleiding waarvan wordt nagevorderd afgedekt.
- Gesteld kan worden dat hiermee dit voor het bedrijfsleven prangende probleem binnen afzienbare tijd wordt opgelost, vooruitlopend op een algehele herziening van het douane sanctiestelsel die nog enkele jaren kan duren, waarin ook gekeken zal worden naar andere overtredingen.
- Wanneer u akkoord gaat met deze aanpassing in de wetgeving, zal dit – conform de toezegging gedaan in het CD Douane d.d. 19 januari jl. – in een brief aan de Kamer worden gemeld. Een concept voor deze Kamerbrief ontvangt u zo snel mogelijk.

Communicatie

Niet van toepassing

Politiek/bestuurlijke context

In het debat van 9 maart 2022 zijn de zorgen van de toepassing van de ondernemers over de verlengde navorderingstermijn naar voren gebracht. In de Stand van Zakenbrief van 1 december 2022 staat dat de verwachting is dat in januari 2023 meer duidelijkheid kan worden gegeven over de eventuele vervolgstappen. Dit is niet gehaald. In het Commissiedebat van 19 januari is gemeld dat de Kamer in het eerste kwartaal van 2023 wordt geïnformeerd over de gekozen oplossingsrichting.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.