

Vergaderjaar 2007–2008

**31 493**

## **Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op de accijns en de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere produkten in verband met Richtlijn nr. 2007/74/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2007 (PbEU L 346) (Implementatie aanpassing reizigersvrijstelling)**

**4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 maart 2008 en het nader rapport d.d. 2 juni 2008, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 13 maart 2008, no.08 000764, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met Richtlijn nr. 2007/74/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2007 (PbEU L 346) (Implementatie aanpassing reizigersvrijstelling), met memorie van toelichting.*

*Het voorstel voorziet in de inpassing van de reizigersvrijstelling in de heffing van de omzetbelasting, de accijnzen, de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en (indirect) van de invoerrechten.*

*De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de implementatie van de Richtlijn 2007/74/EG van 20 december 2007 (PbEU L 346). Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Voorstel voor een verordening van de Raad van de Europese Unie tot wijziging van Verordening nr. 918/83 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanenvrijstellingen (COM (2007) 614 definitief). De Raad van de Europese Unie is inmiddels akkoord met een aangepast voorstel, dat thans wacht op publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie (fisc 22, 11 maart 2008, nr. 6850/08, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)).

<sup>3</sup> Verordening nr. 918/83 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanenvrijstellingen (PbEG L 105).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 maart 2008, nr. 08 000764, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 in verband met Richtlijn nr. 2007/74/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2007 (PbEU L 346) (Implementatie aanpassing reizigersvrijstelling) rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 maart 2008, nr. W06.080088/III, bied ik u hierbij aan.

Het voorstel, waarvan de Raad de strekking onderschrijft, vergt naar het oordeel van de Raad nog enige aanpassing.

*1. De Raad merkt op, dat door de wijziging<sup>2</sup> van de Verordening 918/83/EEG<sup>3</sup> (hierna: de Verordening) die op 1 december 2008 in werking zal treden, geen direct werkende uitgewerkte regeling voor de reizigersvrijstelling voor de invoerrechten meer zal gelden. De verwijzing in de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB 1968) naar de thans nog geldende reizigersvrijstelling in de Verordening zal dan ook aangepast moeten worden. Voorgesteld wordt in de Wet OB 1968 de reizigersvrijstelling uit te schrijven. Tevens zal door de*

verwijzing in de Verordening naar de nationale omzetbelastingbepalingen de reizigersvrijstelling ook gaan gelden voor de heffing van de invoerrechten. Bij het uitschrijven van de reizigersvrijstelling in de Wet OB 1968 dient de Richtlijn 2007/74/EG (hierna: de Richtlijn) volledig geïmplementeerd te worden.<sup>1</sup> Bij deze implementatie moet worden vastgehouden aan de normale regels die gelden voor het antwoord op de vraag of regeling bij wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling dient te geschieden nu de controle op de regelgeving door de volksvertegenwoordiging in het geding is. De Raad wees hierop reeds in zijn advies van 8 april 2004 (punt 3c).<sup>2</sup> Het opnemen van de materiële regeling van de reizigersvrijstelling in de (ministeriële) Douaneregeling, die naar verwachting op 1 juli 2008 zal worden vervangen door de Algemene douaneregeling is niet wenselijk. Voor de eenheid en consistentie van de Nederlandse wetgeving is het van groot belang dat de implementatieregeling een samenhangend geheel vormt met de overige Nederlandse wetgeving op hetzelfde terrein. Voor de implementatie van Europese regelingen dienen niet op een ander niveau regels vastgesteld te worden dan het wettelijke stelsel waarvan die regels deel gaan uitmaken. Ministeriële regelingen dienen zich daarbij te beperken tot voorschriften van technische en administratieve aard. De Raad adviseert ter implementatie van de Richtlijn de definities, zoals opgenomen in artikel 3 van de Richtlijn, en de begrippen «persoonlijke bagage» en «invoer die geen handelskarakter heeft» die in de Richtlijn zijn omschreven (artikelen 4, 5 en 6 van de Richtlijn), in de Wet OB 1968 op te nemen. Tevens dienen de drempelbedragen en de kwantitatieve beperkingen alsmede de leeftijdsgrenzen en de regeling voor boordpersoneel (artikelen 7 tot en met 13 van de Richtlijn) in die wet te worden opgenomen, aangezien niet is te verwachten dat zij aan veelvuldige wijziging onderhevig zullen zijn.

2. De Raad wijst er op, dat de Richtlijn van de begrippen «luchtreizigers» en «zeereizigers» de particuliere plezierluchtvaart en plezierzeevaart uitzondert (artikel 3, derde en vierde lid, van de Richtlijn). In het voorstel is geen beperking van het drempelbedrag tot € 300 voor de pleziervaart opgenomen, hoewel voor deze reizigers de verruiming van het drempelbedrag tot € 430 niet geldt aangezien zij geen lucht- of zeereizigers zijn. De Raad adviseert de Richtlijn op dit punt volledig te implementeren.

De Raad merkt op dat bij implementatie van EU-regelgeving de normale regels die gelden voor het antwoord op de vraag of iets bij wet, dan wel bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling geregeld moet worden, onverkort gelden. De Raad adviseert de te implementeren materiële regeling op te nemen in de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB 1968) in plaats van in de Douaneregeling c.q. de Algemene douaneregeling.

In de huidige structuur is de vrijstelling voor het invoerrecht opgenomen in Verordening 918/83 EG (PbEU L 105, blz 1–37). De vrijstelling wordt in de Douaneregeling van overeenkomstige toepassing verklaard op de accijnzen, de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten en de omzetbelasting. In Verordening 918/83 EEG is bovendien in nationale beleidsruimte voorzien, onder meer op het gebied van boordpersoneel. Deze ruimte is ingevuld door middel van een bijzondere regeling voor boordpersoneel in de Douaneregeling. Deze regelingen in de Douaneregeling zijn gebaseerd op delegatiegrondslagen in de drie betreffende wetten. De gebruikelijke regels betreffende de niveaus van wetgeving verzetten zich naar mijn oordeel niet tegen deze wijze van gedelegeerde wetgeving.

Het voorstel zoals dat naar de Raad is verzonden paste gezien het vorenstaande in deze bestaande wetstructuur. Ik wil het advies van de Raad echter overnemen. Daarbij speelt, naast het gewicht van het advies zelf, mee dat hier sprake is van een specifieke situatie: de regeling in de Wet OB 1968 werkt, na de wijziging van Verordening 918/83 door Verordening 274/2008 EG (PbEU L 85, blz. 1–2), dóór in de invoerrechten, de accijns en de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten. In verband met deze doorwerking verdient het aanbeveling de regeling integraal op te nemen op één plaats: nu het advies wordt overgenomen de Wet OB 1968. In de Wet op de accijns en in de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten kunnen dan verwijzingen naar deze regeling

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2007/74/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2007 betreffende de vrijstelling van belasting over de toegevoegde waarde en accijnzen op goederen die worden ingevoerd door reizigers komende uit derde landen (PbEU L 346).

<sup>2</sup> Advies betreffende het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen (Kamerstukken I 2004/05, 29 200 VI, F Herdruk, blz. 9).

komen te staan. De consequentie hiervan is wel dat een regeling die nu in de Douaneregeling is opgenomen, te weten de lagere kwantitatieve hoeveelheden voor boordpersoneel, naar wetsniveau wordt overgebracht en dat de nationale regelgeving inzake de invoerrechten geen indicatie van de vrijstelling meer geeft.

Voorts adviseert de Raad een aparte regeling voor reizigers in de plezierluchtvaart en plezierzeevaart op te nemen, nu de richtlijn deze reizigers uitzondert van het begrip lucht- en zeereizigers. Dit advies is overgenomen.

*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 gevoegde 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