



Brussel, 21.4.2017
COM(2017) 184 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**over de tenuitvoerlegging en evaluatie van Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van
16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns**

{SWD(2017) 131 final}

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING.....	2
2.	ACHTERGROND.....	3
3.	DE EVALUATIE VAN DE RICHTLIJN.....	4
3.1.	Reikwijdte van de evaluatie.....	4
3.2.	Resultaten	6
3.2.1.	Effectiviteit en efficiëntie van Richtlijn 2008/118/EG.....	6
3.2.2.	Samenhang tussen accijns- en douaneregelingen.....	9
3.2.3.	Relevantie	12
3.2.4.	EU-meerwaarde.....	12
4.	KWESTIES DIE MEER AANDACHT VERDIENEN	13
4.1.	Vergunningen	13
4.2.	De afhandeling van meer- en minderbevindingen , andere uitzonderingen en de bestrijding van fraude	14
4.3.	Onderlinge afstemming tussen accijns- en douaneregelingen.....	16
4.4.	Regelingen "accijns betaald" gericht op kleine en middelgrote ondernemingen	16
5.	CONCLUSIES EN FOLLOW-UP	16

1. INLEIDING

Artikel 45, lid 2, van Richtlijn 2008/118/EG van de Raad¹ luidt: "De Commissie dient uiterlijk op 1 april 2015 bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de werking van deze richtlijn." Om informatie voor dit verslag te verzamelen, heeft de Commissie twee externe evaluatiestudies laten uitvoeren. De eerste evaluatiestudie, over hoofdstuk V van de richtlijn (d.w.z. voorschriften voor commerciële overbrengingen van accijnsgoederen waarover de accijns reeds is voldaan) is in 2015 gepubliceerd². De tweede evaluatiestudie ging in op de hoofdstukken III en IV van de richtlijn (d.w.z.

¹ Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG, PB L 9 van 14.1.2009.

² <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-current-arrangements-for-the-cross-border-movements-of-excise-goods-that-have-been-released-for-consumption-pbKP0614146/>

voorschriften inzake belastingentrepots en het elektronische systeem van toezicht) en is in 2016 gepubliceerd³.

Elk van bovengenoemde studies bevatte een vragenlijst voor lidstaten en voor bedrijven en de uitkomsten van deze vragenlijsten zijn met elkaar vergeleken om een coherent en samenhangend beeld te hebben van de betreffende kwesties. Voor beide studies zijn in ongeveer een derde van de lidstaten verdiepende casestudy's verricht. De geselecteerde lidstaten worden als representatief beschouwd op basis van de grootte van het land, de geografische ligging en de vraag of de lidstaat een producent of een consument van accijnsgoederen is.

De Commissie heeft besloten om in het kader van het Refit-programma van de Commissie⁴ een evaluatie van dit regelgevingsgebied uit te voeren. De gedetailleerde uitkomsten daarvan zijn beschreven in een werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2017) xxx), dat bij dit verslag is gevoegd. In aansluiting op de vijf belangrijke evaluatievraagstukken (relevantie, coherentie, effectiviteit, efficiëntie en de meerwaarde van de EU) is nagegaan of de inrichting van Richtlijn 2008/118/EG aan de beoogde doelstellingen heeft voldaan en in welke mate de beoogde resultaten zijn behaald.

Dit verslag borduurt voort op de informatie uit de studies en vat de conclusies van de evaluatie van de Commissie samen. Voor gedetailleerdere informatie kunt u het bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie raadplegen.

2. ACHTERGROND

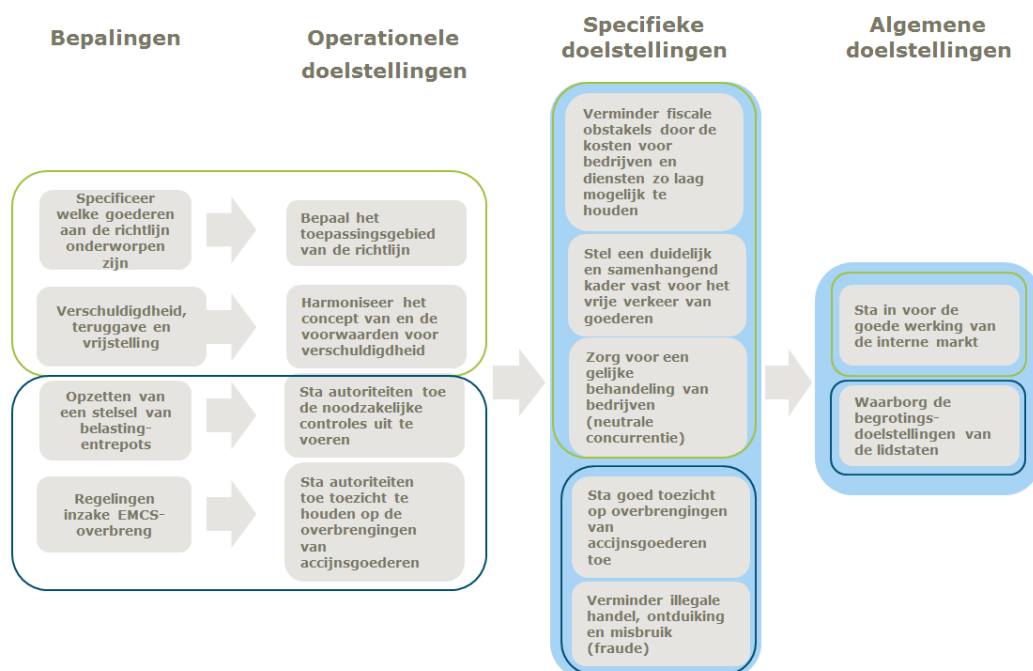
Richtlijn 92/12/EEG van de Raad⁵ is vervangen door Richtlijn 2008/118/EG van de Raad. In de richtlijn zijn de regelingen gedefinieerd voor het voorhanden hebben en het verkeer van accijnsgoederen binnen het grondgebied van de Europese Unie, met uitzondering van een klein aantal grondgebieden waarop de bepalingen niet van toepassing zijn. De doelstellingen van de richtlijn en de wijze waarop deze doelstellingen op verschillende beleidsniveaus op elkaar inwerken, zijn weergegeven in onderstaand diagram waarin de inrichting van de richtlijn is uiteengezet:

³ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-current-arrangements-for-the-holding-and-moving-of-excise-goods-under-excise-duty-suspension-pbKP0215865/>

⁴ Refit is een programma om alle EU-wetgeving te evalueren, teneinde lasten, inconsistenties, lacunes en ondoeltreffende maatregelen aan het licht te brengen en de nodige voorstellen te doen om gevolg te geven aan de bevindingen van de evaluatie.

⁵ Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnspullen, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop, PB L 76 van 23.3.1992.

Afbeelding 1: de inrichting van Richtlijn 2008/118/EG



3. DE EVALUATIE VAN DE RICHTLIJN

3.1. Reikwijdte van de evaluatie

De evaluatie beslaat het volledige toepassingsgebied van de richtlijn, maar richt zich vooral op de hoofdstukken III tot en met V. De hoofdstukken I en II zijn in de evaluatie opgenomen voor zover de bepalingen erin relevant zijn voor de bepalingen in de hoofdstukken III tot en met V.

In **hoofdstuk I** wordt accijns gedefinieerd als een verbruiksbelasting en worden gemeenschappelijke definities gegeven voor begrippen als "erkend entrepouhouder" en "belastingentrepot". Deze gemeenschappelijke definities zorgen voor een gemeenschappelijke rechtsopvatting van deze begrippen en bieden een duidelijk en samenhangend kader.

In **hoofdstuk II** worden de tijd en de plaats van de verschuldigdheid van de accijns vastgelegd, de persoon die de accijns moet voldoen, de gevolgen van vernietiging en onherstelbaar verlies, onregelmatigheden, terugbetalingen en kwijtscheldingen, en vrijstellingen.

In **hoofdstuk III** wordt het begrip "belastingentrepot" van Richtlijn 92/12/EEG overgenomen als een van de soorten erkende locaties waar accijnsgoederen voorhanden kunnen zijn en kunnen worden geproduceerd onder schorsing van accijns, wat de controles van de productie- en opslagfaciliteiten vergemakkelijkt. Over de nadere voorschriften voor het verlenen van vergunningen wordt op nationaal niveau beslist, maar het systeem als geheel is in hoofdstuk III van de richtlijn uiteengezet. Bij elk belastingentrepot hoort een erkend entrepouhouder die verantwoordelijk is voor het

beheer van het belastingentrepot. Het belastingentrepot en de erkende entrepouhouder ontvangen elk een uniek accijnsnummer⁶.

Dankzij de gegevens in het systeem voor de uitwisseling van accijnsgegevens (SEED) kan worden gecontroleerd of een accijnsnummer bestaat en zo ja, welke accijnsgoederen door het bedrijf of door het belastingentrepot mogen worden behandeld. Zowel de afzender als de geadresseerde is door de respectieve dienst van hun lidstaat in de SEED-databank geregistreerd.

Hoofdstuk IV bevat de belangrijkste wijziging die bij Richtlijn 2008/118/EG is ingevoerd: de automatisering van het toezicht op de overbrengingen van goederen onder schorsing van accijns via het systeem voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen (EMCS). Het EMCS is door de nationale diensten en de Commissie samen ontwikkeld en wordt ook samen beheerd, waarbij de Commissie een centrale coördinerende rol heeft. Het EMCS voorziet in realtime toezicht op de overbrengingen van accijnsgoederen onder schorsing van accijns tussen erkende en geregistreerde locaties, en waarborgt dat goederen alleen tussen dergelijke locaties kunnen worden verzonden. In hoofdstuk IV is ook een nieuw soort handelaar toegevoegd die aan een bepaalde locatie is verbonden, de "geregistreerd geadresseerde", die goederen onder schorsing van accijns kan ontvangen maar deze niet voorhanden kan hebben. In het hoofdstuk wordt ook een nieuw soort handelaar gedefinieerd, de geregistreerde afzender, die goederen onder schorsing van accijns van de plaats van invoer kan vervoeren.

In **hoofdstuk V** van de richtlijn (artikelen 33 t/m 38)⁷ zijn de gemeenschappelijke voorschriften vastgelegd voor twee soorten commerciële overbrengingen van accijnsgoederen binnen de Europese Unie waarover de accijns reeds is voldaan (d.w.z. voor verbruik uitgeslagen): overbrengingen tussen bedrijven (b2b) en de verkoop of afstand van accijnsgoederen aan een particulier in een andere lidstaat (b2c). Deze regelingen zijn met name van belang voor kleine en middelgrote ondernemingen die de financiële vereisten voor vergunningen betreffende belastingentrepots of het toepassen van het EMCS niet kunnen vervullen.

In de artikelen 33 en 34 van de richtlijn zijn de vereisten vastgelegd voor overbrengingen tussen bedrijven (b2b) en is bepaald dat overbrengingen moet worden gedekt door een vereenvoudigd administratief geleidedocument (VAGD), waarvan de bijzonderheden in Verordening (EEG) nr. 3649/92 zijn uiteengezet.

Wanneer de goederen in de ene lidstaat voor verbruik zijn uitgeslagen en vervolgens naar een andere lidstaat worden overgebracht, wordt de accijns betaald in de lidstaat van bestemming, tegen het tarief dat door die lidstaat is opgelegd. In voorkomend geval kan het bedrijf vervolgens om teruggave vragen van de accijns die reeds is betaald bij de uitslag tot verbruik.

⁶ Verordening (EU) nr. 389/2012 van de Raad en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 162/2013 van de Commissie vormen de rechtsgrondslag voor het uitwisselen van gegevens tussen lidstaten inzake de vergunning en registratie van marktdeelnemers en de vergunning voor belastingentrepots.

⁷ Artikel 32 van hoofdstuk V regelt de aankoop van alcohol, tabak en minerale oliën door reizigers die van de ene lidstaat naar de andere reizen. De regelingen in dit artikel hebben de overgangsbepalingen voor vrijstellingen van accijns voor het reizen binnen de Unie vervangen, die in artikel 28 van Richtlijn 92/12/EEG waren vastgelegd en die in 1999 zijn verlopen. Tussen 1999 en 2008 waren er geen Uniebrede leidraden met indicatieve hoeveelheden. Deze regelingen vielen buiten het bestek van de evaluatiestudies.

3.2. Resultaten

3.2.1. Effectiviteit en efficiëntie van Richtlijn 2008/118/EG

Overbrengingen onder schorsing van accijns

Met het EMCS wordt een papieren systeem door een papierloos (elektronisch) toezichtssysteem vervangen en worden zodoende administratieve obstakels voor het grensoverschrijdende verkeer van accijnsgoederen uit de weg geruimd door de kosten voor bedrijven en belastingdiensten zo laag mogelijk te houden en tegelijkertijd te voorzien in betere instrumenten om fiscale fraude te ontdekken en voorkomen. Sinds de invoering van het systeem zijn tussen januari 2010 en mei 2015 meer dan 13,6 miljoen overbrengingen onder schorsing van accijns geregistreerd, waarvan 98,1 % zonder incidenten of verdere noodzakelijke handmatige interventie is afgehandeld.

De lidstaten zijn ervan overtuigd dat het EMCS de kosten heeft teruggebracht doordat er minder tijd nodig is om documenten af te handelen, zoals hieronder uit tabel 1 blijkt.

Tabel 1: Benodigde tijd om een typische overbrenging te verwerken vóór (papieren systeem) en na de invoering van het EMCS (geautomatiseerd systeem) in 2014⁸

Lid-staat	Tijd per overbrenging (papieren procedure)	Tijd per overbrenging (EMCS)
BG	Geen gegevens	5 min
CZ	30 min	10 min
FI	6 min	0 ⁹
HU	120 min	6 min
LT	30 min	9 min (0,15 uur)
LV	20 min	Geen gegevens
PL	3-5 uur (voor alcohol) 0,5 uur (voor andere goederen)	3-5 uur (voor alcohol) 0,25 uur (voor andere goederen)
RO	Geen gegevens	0
SI	3 min	1 min
SK	60 min	10 min

Bron: [Duty suspension evaluation 2015, Ramboll](#).

Doordat er minder tijd nodig is om informatie over overbrengingen te verwerken, zijn de totale administratieve kosten voor veel lidstaten dankzij het EMCS teruggebracht¹⁰.

Als de verzamelde gegevens worden geëxtrapoleerd en het EU-standaardkostenmodel wordt toegepast, heeft het EMCS alleen al in 2014 gezorgd voor jaarlijkse besparingen

⁸ Met uitzondering van Finland was geen van de lidstaten van voor de uitbreiding in 2004 in staat om vergelijkingsmateriaal te verstrekken. De nieuwere lidstaten hebben het papieren systeem in de jaren vlak voor 2004 opgezet en beschikken daarom over relatief recente ramingen. Er is geen reden om aan te nemen dat de resultaten heel anders zijn van de lidstaten die vóór 2004 toetraden.

⁹ 0 betekent hier dat het proces normaal gesproken automatisch wordt afgehandeld.

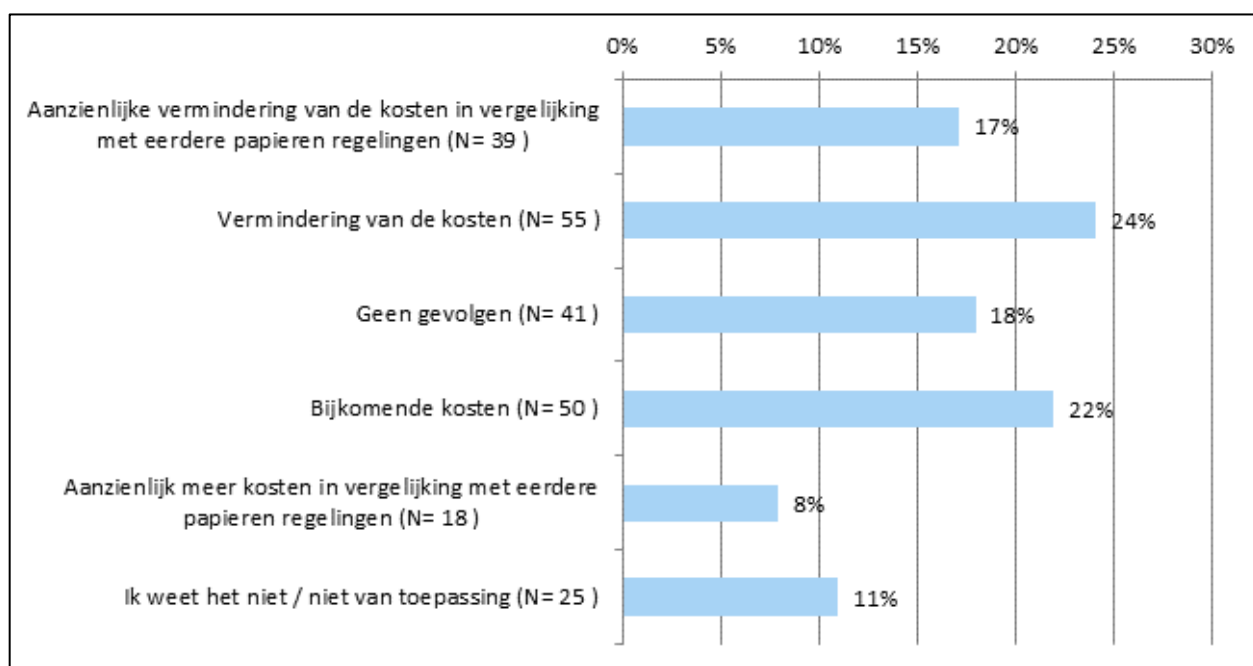
¹⁰ Gerekend in uren per overbrenging werd gemiddeld 35 minuten (0,59 uur) aan tijd bespaard. Alleen al in 2014 heeft het EMCS naar schatting meer dan 1 267 026 uur (ongeveer 720 fte, uitgaande van 8 werkuren per dag en 220 werkdagen per jaar) uitgespaard voor diensten van lidstaten die een positieve verandering hebben gemeld.

tussen de 27,5 miljoen en de 37 miljoen EUR (afhankelijk van het beroepsprofiel van de betrokkenen)¹¹. Lidstaten hebben ook aangegeven dat door de afschaffing van papier en de daarmee gepaard gaande efficiëntieslag middelen zijn vrijgemaakt om de aandacht te richten op risicovollere overbrengingen en een beter toezicht op deze overbrengingen.

De belangrijkste voordelen voor bedrijven zijn een vermindering van de benodigde tijd om accijnsdocumenten te verwerken, de mogelijkheid (voor zowel afzender als geadresseerde) om overbrengingen te volgen en het faciliteren van audits en toezicht via efficiëntere en kwalitatievere documentatie over overbrengingen. De studie heeft deze voordelen niet gekwantificeerd.

Het EMCS is zowel gunstig voor grote als voor kleine bedrijven, hoewel het elektronische systeem gezien de schaalvoordelen meer voordelen had voor grote bedrijven. Bedrijven waren verdeeld over de vraag of het EMCS de kosten terugbracht (41 %), deed toenemen (30 %) of ongewijzigd liet (18 %); 11 % wist het niet. Deze resultaten lijken erg op die van een eerder onderzoek onder bedrijven waarover de Commissie in 2013 aan het Europees Parlement en de Raad verslag heeft uitgebracht¹². Dit kan erop wijzen dat grotere marktdeelnemers meer baat hebben gehad van de automatisering.

Afbeelding 2: Weerslag van de kosten van het EMCS in vergelijking met de vroegere papieren regelingen (aantal respondenten = 228)



Bron: [Duty suspension evaluation 2015, Ramboll](#)

Veraccijnsde b2b-overbrengingen

Het lijkt er daarentegen op dat de regeling "accijns betaald" in het huidige hoofdstuk V een aanzienlijke last vormt voor bedrijven en niet verenigbaar is met het doel om het

¹¹ Zie voor nadere bijzonderheden: Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension, blz. 53, of het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

¹² COM(2013) 850 en SWD(2013) 490.

vrije verkeer van goederen binnen de eengemaakte markt te stimuleren, als gevolg van het voortdurende gebruik van papieren procedures en de verschillen in aanpak van de lidstaten¹³. Bedrijven die de regeling "accijns betaald" gebruikten, meldden een gemiddelde van 221 minuten per overbrenging als gevolg van nalevingsformaliteiten¹⁴.

In de studie over de regeling "accijns betaald" zijn diensten gevraagd naar de meest veeleisende aspecten aan de administratie van veraccijnsde overbrengingen. Tien van de twaalf diensten van lidstaten vonden het papieren systeem lastiger en tijdrovender dan geautomatiseerde of elektronische processen: de overige twee hadden hierover geen mening. Drie lidstaten konden ramingen verstrekken over de tijd die werd gespendeerd om één gemiddelde b2b-overbrenging af te handelen. Deze gemiddelde afhandelingstijd varieerde tussen de 4 en de 8 uur, al naargelang de aard van de zending. In vergelijking: de gemiddelde administratie van een EMCS-overbrenging neemt slechts enkele minuten in beslag.

Andere praktische problemen die werden gemeld, waren verschillen in nationale vereisten (b.v. documentatievereisten voor de teruggave) en het ontbreken van duidelijke informatie over nationale procedures, waardoor discriminerende situaties voor bedrijven ontstonden.

Meer dan de helft van de ondervraagde b2b-bedrijven had er al voor gekozen om hun producten niet over te brengen van de ene naar de andere lidstaat als gevolg van de huidige regeling. De belangrijkste redenen die hiervoor werden aangegeven waren de hoge administratieve lasten en de daarmee gepaard gaande kosten (volgens 36 van de 44 bedrijven die reageerden) en de onduidelijke eisen die voor rechtsonzekerheid zorgden (21 van de 44 bedrijven). De meerderheid van de bedrijven vond de b2b-regeling "accijns betaald" omslachtiger dan het gebruik van het EMCS.

Veraccijnsde verkoop op afstand (b2c)

Aangaande verkoop op afstand gaven bedrijven aan dat de kosten van het gebruik van een (in de meeste lidstaten vereiste) fiscaal vertegenwoordiger een belangrijke belemmering vormen voor de markttoegang. De kosten voor dergelijke diensten kunnen in sommige gevallen hoger uitvallen dan het bedrag dat door post- en koeriersdiensten wordt gevraagd voor de douaneafhandeling van pakketten uit derde landen. Een aantal bedrijven gaf aan dat het in sommige gevallen makkelijker was om producten aan derde landen te verkopen dan op afstand aan consumenten in andere lidstaten.

Het is bijna onmogelijk om in sommige lidstaten tegen een redelijke prijs alcohol op afstand te verkopen, in vergelijking met de verkoop op afstand van andere goederen. Fiscale vertegenwoordiging werd over het algemeen alleen aangeboden door grote scheepvaartmaatschappijen die niet goed waren uitgerust voor de afhandeling van kleine zendingen (doorgaans 6 tot 12 flessen), en dus werd deze dienst geweigerd of werd een onhaalbaar hoog bedrag gevraagd, zoals hieronder is aangegeven in tabel 2.

¹³ Zie punt 4.4.

¹⁴ Bron: Tabel 19, Duty suspension evaluation 2015, Ramboll. De meeste bedrijven gaven aan dat het afhandelen van de formaliteiten minder dan 1 uur per overbrenging met zich meebracht. De gegevens laten echter enorm hoge cijfers zien als het gaat om de eraan bestede tijd, waarschijnlijk door het ontbreken van gemeenschappelijke procedures.

Tabel 2: De kosten van fiscale vertegenwoordigers voor verkoop op afstand

Land van verzending – land van bestemming	Aangegeven gemiddelde kosten van een fiscaal vertegenwoordiger (exclusief de rechten en kosten van wijn, tenzij anders aangegeven)
FR naar NL	30-100 EUR per aangifte, exclusief vervoer
FR naar BE	20-40 EUR per zending (inclusief dienstverlenende onderneming en vervoer; minimaal 12 flessen)
FR naar BE	40-70 EUR per zending
FR naar VK	60 EUR per zending (voor een bestelling van 12 flessen)
BE naar VK	100 GBP per aangifte (exclusief vervoer)

Bron: [Duty suspension evaluation 2015, Ramboll](#).

3.2.2. Samenhang tussen accijns- en douaneregelingen

Gemeten naar waarde, wordt een derde van alle in de Europese Unie geproduceerde accijnsgoederen uitgevoerd¹⁵. De indirecte uitvoer van accijnsgoederen kampt echter met een aantal technische en juridische problemen.

In de evaluatie is gekeken naar de samenhang tussen de huidige regelingen voor het verkeer van goederen onder schorsing van accijns en de overeenkomstige douaneregelingen voor de uitvoer van goederen. De conclusie luidt dat er ruimte is om de harmonisatie van procedures te optimaliseren. De autoriteiten van de lidstaten en de bedrijven waren het er in het algemeen over eens dat zich bij de uitvoer van accijnsgoederen problemen voordoen. Ook lidstaten spraken hun bezorgdheid uit over de procedures om accijnsgoederen in te voeren, maar zij ondervonden minder praktische problemen dan bedrijven. Desondanks benadrukten bedrijven en autoriteiten van de lidstaten dat met de invoering van het EMCS de onderlinge afstemming tussen accijns- en douaneregelingen is verbeterd. In vergelijking met eerdere papieren systemen is de onderlinge afstemming door het EMCS verbeterd.

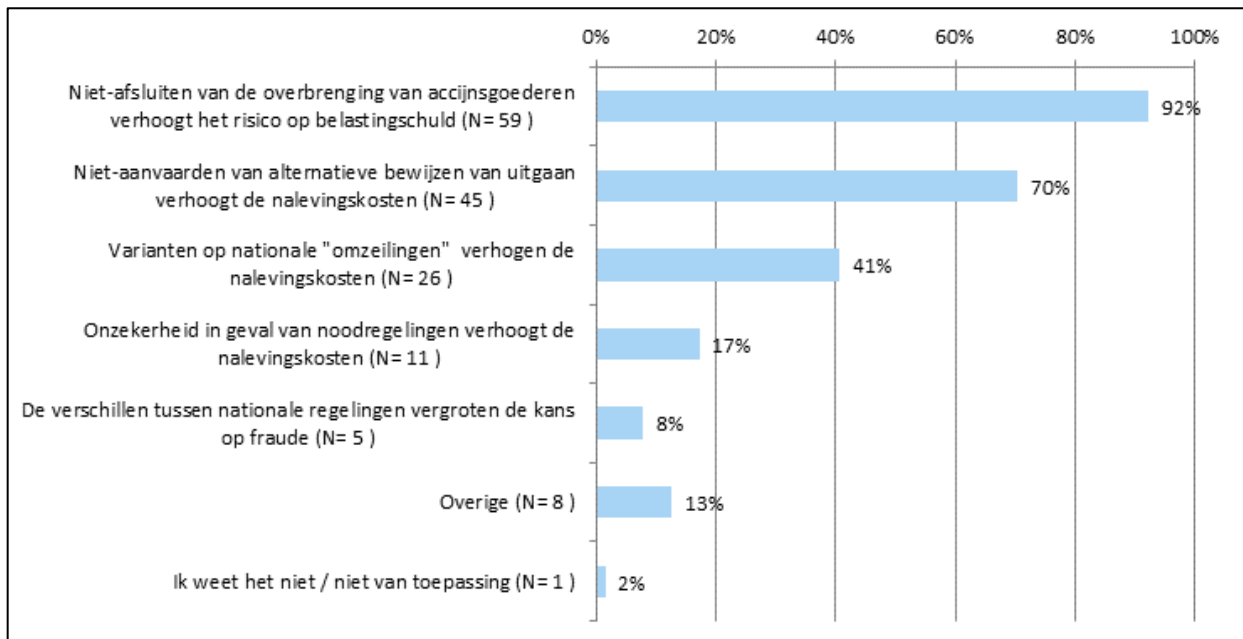
Uitvoer¹⁶: De autoriteiten van de lidstaten en bedrijven beschouwen het ontbreken van samenhang tussen de accijns- en de uitvoerregelingen als problematisch. Van de 27

¹⁵ Bovenstaande raming is gebaseerd op Eurostat-statistieken over de uitvoer van accijnsgoederen. De statistieken maken geen onderscheid tussen rechtstreekse (waarbij maar één land is betrokken) en niet-rechtstreekse uitvoer (waarbij goederen over het grondgebied van meer dan één lidstaat worden vervoerd voordat zij het grondgebied van de Unie verlaten). De richtlijn heeft voornamelijk betrekking op het toezicht op de uitvoer waarbij meer dan één lidstaat is betrokken. Bij rechtstreekse uitvoer is de specifieke regeling een nationale aangelegenheid en is het gebruik van het EMCS en het ECS niet verplicht. Omdat er geen sprake is van een geadresseerde in de Unie, zijn er geen regels vastgesteld voor de niet-rechtstreekse uitvoer van accijnsgoederen onder de regeling "accijns betaald" van hoofdstuk V.

¹⁶ Zie voor meer informatie over de wijze waarop het EMCS en het uitvoercontrolesysteem onderling afgestemd zouden moeten zijn: "[Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension](#)", blz. 116-117.

lidstaten waren 22 lidstaten (80 %) van mening dat de huidige regelingen voor de overbrenging van accijnsgoederen onder schorsing van accijns geen samenhang vertoonden met de regelingen, verplichtingen en procedures voor douaneverrichtingen en uitvoer. Allereerst zouden uitvoerbewegingen in het EMCS op basis van een elektronisch bericht van uitgaan van het uitvoercontrolesysteem voor de douane (afgekort ECS) moeten worden afgesloten. Dit bericht wordt vaak niet ontvangen van de douane en de overbrengingen moeten dan handmatig worden onderzocht en afgesloten. Ten tweede verzuimen sommige exporteurs, zelfs als het bericht is ontvangen, om in de uitvoeraangifte te verwijzen naar de administratieve referentiecode (ARC) van het overeenkomstige e-AD, waardoor het moeilijk of onmogelijk is voor het systeem om de resultaten bij uitgaan bij het juiste e-AD te voegen. Deze weeffouten leiden tot hogere administratieve kosten. Als gevolg daarvan worden de voordelen van de procesautomatisering tenietgedaan, omdat de overbrengingen handmatig moeten worden afgesloten door de resultaten bij uitgaan van het ECS aan de overeenkomstige e-AD's uit het EMCS te voegen. Wanneer er geen match is, moet de afzender gevraagd worden een alternatief bewijs van uitgaan te verstrekken, anders loopt hij het risico dat hij de zekerheidstelling voor de overbrenging verliest. Frankrijk meldde dat het in 2014 12 000 uitvoerbewegingen handmatig moest afsluiten. 41 % van de bedrijven ziet het ontbreken van samenhang tussen accijns- en uitvoerregelingen als een probleem. De respondenten gaven aan ontevreden te zijn over de onderlinge afstemming tussen accijns- en douaneregelingen.

Afbeelding 3: Belangrijkste problemen bij de onderlinge afstemming van accijns- en douaneregelingen voor uitvoer (aantal respondenten = 64)



Bron: [Duty suspension evaluation 2015, Ramboll](#).

Invoer: Er is sprake van invoer voor accijnsdoeleinden wanneer goederen die vanuit een derde land de Europese Unie binnen zijn gekomen, niet onder een bijzondere douaneregeling of een regeling extern douanevervoer worden geplaatst of worden vrijgegeven. Dit houdt in dat er niet alleen douanerechten, maar ook accijns en btw moeten worden betaald, tenzij de goederen onmiddellijk onder een accijnsschorsingsregeling worden geplaatst (en voorhanden worden gehouden in een belastingentrepot of onder schorsing van accijns worden verzonden vanaf de plaats van

invoer). Als de geadresseerde zich in een andere lidstaat bevindt, moet een overbrenging onder schorsing van accijns onder toezicht van het EMCS plaatsvinden.

Bedrijven waren minder bezorgd over de regelingen bij invoer: 17 % was enigszins bezorgd, vooral door de verschillen in nationale verslagleggingsvereisten die voor oplopende kosten zorgden. Anderzijds toonden 19 van de 27 lidstaten zich bezorgd over het gebrek aan samenhang tussen de invoerprocedures en de overdracht aan het EMCS. Zij gaven aan dat verdere harmonisatie van de procedures zou kunnen helpen om de administratieve lasten en nalevingskosten te verlichten.

Douanevervoer na de uitvoer¹⁷

Sommige marktdeelnemers hebben liever niet dat er gelijktijdig accijns- en douaneregelingen lopen voor niet-rechtstreekse uitvoer en gebruiken de regelingen douanevervoer in plaats van deze regelingen voordat de goederen vertrekken. In dat geval wordt de regeling uitvoer afgesloten door de regeling douanevervoer, die aanvangt bij het kantoor van uitgang¹⁸, dat tegelijkertijd als kantoor van doorgang bij vertrek fungeert en geografisch niet bij of in de buurt van een fysieke plaats is gevestigd waar de goederen de Unie verlaten. De goederen worden vervolgens onder toezicht van het NCTS-douanevervoersysteem naar de plaats van uitgang overgebracht. Het douanevervoer wordt aangezuiverd op grond van een bericht over de resultaten van het douanevervoer dat door het kantoor van bestemming aan het kantoor van vertrek wordt verzonden. Deze werkwijze wordt geacht de handel te bevorderen, omdat zij ervoor zorgt dat goederen onder de regeling uitvoer naar een centraal punt kunnen worden vervoerd, dat deze regeling kan worden afgesloten en dat er vervolgens hergroepering en uitvoer onder de regeling douanevervoer kan plaatsvinden.

Uit de verzamelde opvattingen van de belanghebbenden blijkt echter dat dit geen bevredigende oplossing is. Er is bovendien geen duidelijke rechtsgrondslag in de accijnswetgeving om een regeling douanevervoer na een regeling uitvoer te gebruiken. Goederen die op een dergelijke manier worden vervoerd, worden vanuit juridisch oogpunt geacht op onregelmatige wijze voor verbruik te zijn uitgeslagen indien de overeenkomstige regeling uitvoer wordt afgesloten wanneer de regeling douanevervoer aanvangt, d.w.z. voordat de goederen het grondgebied van de Europese Unie fysiek verlaten.

¹⁷ Het douanevervoer is een bijzondere douaneregeling die met behulp van het NCTS geautomatiseerd toezicht op de overbrenging van accijnsgoederen van de ene plaats (vertrek) naar de andere (bestemming) binnen het grondgebied van de Unie mogelijk maakt. Het douanevervoer wordt normaal gesproken gebruikt om niet-Uniegoederen over te brengen van een plaats waar goederen de Europese Unie binnenkomen, naar een plaats die geschikter is om de goederen in het vrije verkeer te brengen. De accijnswetgeving voorziet in deze mogelijkheid. In de praktijk wordt de uitvoer van goederen soms beëindigd voordat de goederen de EU verlaten en het toezicht aan het douanevervoer is overgedragen. De bijzondere douaneregelingen werden voorheen "opschortende regelingen" in het communautair douanewetboek genoemd.

¹⁸ Het douanekantoor van uitgang is normaal gesproken een locatie van een douaneautoriteit bij of in de buurt van een grens, zeehaven of luchthaven, die bevestigt dat de goederen het douanegebied van de Europese Unie hebben verlaten en dat dientengevolge de uitvoer van de goederen is voltooid. Op grond van artikel 329 van de uitvoeringsverordening van het DWU kunnen andere locaties binnen het grondgebied worden aangemerkt als een kantoor van uitgang, waardoor de uitvoer wordt voltooid voordat de goederen het grondgebied fysiek verlaten. Hierdoor kan het EMCS al dan niet worden afgesloten, afhankelijk van de lidstaat.

Van de 27 lidstaten gaven er 11 aan dat de combinatie van een regeling uitvoer gevolgd door een regeling douanevervoer voor problemen zorgde. Een dergelijke procedure vergt ofwel een handmatige afsluiting van de EMCS-overbrenging of (in sommige lidstaten) het afsluiten van de regeling uitvoer. Vervolgens wordt het EMCS automatisch in werking gesteld als het douanevervoer aanvangt, zelfs als de goederen nog altijd onder de regeling douanevervoer binnen de Europese Unie worden overgebracht. De informatie in het EMCS is niet langer juist omdat de goederen pas daadwerkelijk de Europese Unie verlaten op het moment dat de regeling douanevervoer wordt voltooid.

40 % van de respondenten die accijnsgoederen uitvoerden, gaf aan van deze procedure gebruik te maken (45 % deed dit niet en 15 % wist niet of deze procedure werd gebruikt). De opgesomde voordelen hadden te maken met het uitsparen van tijd en kosten en een betere controle op de overbrengingen. Zij merkten echter ook op dat er problemen waren op het gebied van de coördinatie van informatie over de accijns- en douanevervoerregeringen. Procedures waarbij een regeling uitvoer en een regeling douanevervoer voor de uitvoer van accijnsgoederen werden gecombineerd, leverden problemen op bij 26 % van de respondenten die van deze procedures gebruikmaakten.

3.2.3. *Relevantie*

Hoofdstuk III en IV van Richtlijn 2008/118/EG:

Negentien lidstaten waren het er mee eens of helemaal mee eens dat er nog altijd behoefte is aan het EMCS in hun land, ondanks de ontwikkeling van sommige vormen van fraude. Slechts één lidstaat was het er niet mee eens, en de rest van de respondenten wist het niet of was het er noch mee eens, noch mee oneens. De behoefte aan het EMCS wordt bevestigd door lidstaten en bedrijven die oproepen om de reikwijdte van het EMCS uit te breiden naar smeeroliën en ruwe tabak om fraude te voorkomen. De lidstaten gaven aan behoefte te hebben aan een analyse van de functionele specificaties van het EMCS en een voortzetting van de ontwikkeling ervan, inclusief de automatisering van "veraccijnsde overbrengingen". Zij merkten op dat de behoefte aan het EMCS niet minder groot werd door veranderende fraudepatronen, maar dat het EMCS moet worden versterkt. Er werd erkend dat, welke EMCS-wijzigingen ook worden voorgesteld, er behoefte bestaat aan een balans tussen "het voorkomen van fraude en het faciliteren van de handel", om de voordelen van het EMCS te maximaliseren.

Zestien van de zevenentwintig lidstaten waren het erover eens dat vergelijkbare resultaten op het gebied van de fraudebestrijding niet zouden kunnen zijn bereikt zonder EU-optreden (d.w.z. via een nationaal, bilateraal of internationaal initiatief).

Hoofdstuk V van Richtlijn 2008/118/EG

De Commissie is van oordeel dat er een blijvende behoefte is aan een Uniebreed kader voor de overbrenging van goederen tussen bedrijven onder de regeling "accijns betaald", teneinde dubbele belastingheffing te voorkomen. De Commissie onderschrijft echter de conclusie van lidstaten en bedrijven dat de regeling "accijns betaald" in hoofdstuk V onvoldoende effectief en efficiënt is.

3.2.4. *EU-meerwaarde*

Voor de bedrijven bestaan de belangrijkste voordelen van een gemeenschappelijk EMCS-systeem uit een vermindering van de benodigde tijd om accijnsdocumenten te

verwerken, de mogelijkheid (voor zowel afzender als geadresseerde) om overbrengingen te volgen, en het faciliteren van audits en controles via efficiëntere en kwalitatievere documentatie over overbrengingen.

Over het algemeen bieden de huidige regelingen een duidelijk en samenhangend kader voor het voorhanden hebben en het verkeer van accijnsgoederen. Op een beperkt aantal gebieden zorgen uiteenlopende interpretaties van lidstaten tot verschillen in nationale voorschriften en tot onzekerheid voor bedrijven. Zo zorgen de voorschriften op het gebied van verschuldigdheid van accijns bij minderbevindingen momenteel voor verwarring en moeten zij worden verduidelijkt. Ook moeten de beschikbare communicatiemechanismen die bedrijven en bevoegde autoriteiten in uitzonderlijke situaties tot hun beschikking hebben, worden verbeterd, ofwel door een bestaande functionaliteit te gebruiken ofwel door een nieuwe functionaliteit te ontwikkelen.

Uniforme regels zijn essentieel voor de goede werking van de interne markt. Het harmoniseren van de toegang tot het EMCS door te voorzien in gemeenschappelijke definities voor de marktdeelnemers die goederen onder schorsing van accijns voorhanden kunnen hebben en kunnen overbrengen, kan hier verder toe bijdragen. De regelingen hebben er over het algemeen voor gezorgd dat de mogelijkheid van discriminerende voorwaarden in verschillende lidstaten is beperkt. Er zijn weinig aanwijzingen voor substantiële belemmeringen voor de toegang tot de markt, ook al is het een nationale bevoegdheid om bedrijven toe te staan accijnsgoederen voorhanden te hebben en over te brengen.

Bedrijven gaven aan dat de belangrijkste voordelen van het EMCS verband houden met de mogelijkheid overbrengingen te volgen (voor zowel afzender als geadresseerde), waardoor het gemakkelijker is om hun eigen activiteiten te controleren en om de effectiviteit en efficiëntie van hun eigen regelingen te controleren om aan fiscale verplichtingen te voldoen.

Over het algemeen hadden diensten en bedrijven het gevoel dat de voordelen van gemeenschappelijk optreden op Europees niveau wat b2b-transacties betreft, beperkt waren door het ontbreken van juridische en technische duidelijkheid en nationale verschillen. In het geval van verkoop op afstand hadden de huidige regelingen door het gebrek aan harmonisatie geen of weinig EU-meerwaarde. Sommige bedrijven gaven aan dat de regelingen belastend of zelfs belastender waren dan de regelingen voor de uitvoer van goederen naar derde landen.

De gebieden waar verdere harmonisatie nuttig zou kunnen zijn, worden in deel 4 behandeld.

4. KWESTIES DIE MEER AANDACHT VERDIENEN

De voorgestelde verbeteringen kunnen worden bereikt door de voorgenomen wijziging van Richtlijn 2008/118/EG en de uitvoeringsbepalingen ervan, zoals in het werkprogramma van de Commissie is voorzien.

4.1. Vergunningen

In Richtlijn 2008/118/EG zijn gemeenschappelijke definities op EU-niveau vastgelegd voor de verschillende soorten bedrijven die accijnsgoederen onder schorsing van accijns voorhanden kunnen hebben en kunnen overbrengen. Deze definities dragen bij aan een

duidelijk en samenhangend kader voor het voorhanden hebben en voor het verkeer van accijnsgoederen en zorgen voor een gelijke behandeling van bedrijven.

De vereisten voor vergunningen om accijnsgoederen voorhanden te hebben en over te brengen en voor vereenvoudigingen, lopen uiteen tussen de lidstaten. De vereisten voor vergunningen zijn complex. Hierdoor kunnen belemmeringen voor bedrijven ontstaan en het kan de aanvraagprocedure tijdrovender maken dan nodig. Wanneer bedrijven bijvoorbeeld gevraagd werden naar de voorschriften om de zekerheid voor een vergunning te berekenen¹⁹, gaven veel marktdeelnemers aan onbekend te zijn met deze voorschriften (24 %). Uit een analyse van de gegevens per lidstaat bleek dat marktdeelnemers uit hetzelfde land en werkzaam in dezelfde sector soms tegenstrijdige informatie kregen. Marktdeelnemers in Duitsland (de lidstaat met het hoogste aantal deelnemers in de enquête) verklaarden bijvoorbeeld dat hun zekerheden voor entrepots werden berekend op basis van de jaaromzet (34 %), de maandelijkse omzet (3 %), het jaarlijks verschuldigde bedrag aan accijnzen (16 %) en het maandelijks verschuldigde bedrag aan accijnzen (21 %). Dit duidt erop dat sommige vereisten en bepalingen zeer complex zijn.

De complexiteit om de voorschriften te achterhalen en begrijpen is ook benadrukt in de casestudy's. Belanghebbenden uit vier lidstaten gaven aan dat bedrijven vaak onvolledige aanvragen indienden, waardoor de bevoegde autoriteiten extra onnodig werk moesten verrichten.

In de meeste lidstaten moeten marktdeelnemers een zekerheid stellen bij een overbrenging om de accijnsschuld voor deze overbrenging zeker te stellen, en ook een zekerheid voor een vergunning voor de activiteiten van het belastingentrepot of de geregistreerde afzenders en geadresseerden. Zekerheidstellingen worden op nationaal niveau afgehandeld. Bedrijven beschouwden deze als behoorlijk belemmerend, ondanks het feit dat er op grote schaal gebruik wordt gemaakt van zekerheden voor een verminderd bedrag en ontheffingen om kleinere marktdeelnemers, met name marktdeelnemers van bepaalde producten en marktdeelnemers die aan de fiscale regels voldoen, te ontlasten. Ontheffingen zijn alleen in in Richtlijn 2008/118/EG vastgelegde bijzondere omstandigheden toegestaan.

4.2. De afhandeling van meer- en minderbevindingen , andere uitzonderingen en de bestrijding van fraude²⁰

Nadat de evaluatiestudie was afgerond, heeft het Europees Hof van Justitie uitspraak gedaan over de artikelen 10 en 20 van de richtlijn waarin onder andere wordt verduidelijkt wanneer een overbrenging is beëindigd²¹. Artikel 20, lid 2, van de richtlijn stelt vast wanneer de overbrenging van accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling eindigt en probeert het tijdstip te bepalen waarop deze

¹⁹ Als om zekerheden wordt gevraagd, moeten deze de risico's dekken die verband houden met de productie, de verwerking en het voorhanden hebben van accijnsgoederen. Zij worden op nationaal niveau afgehandeld.

²⁰ Zie voor nadere bijzonderheden: "Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension", blz. 75-87.

²¹ Arrest van het Hof (Zesde kamer) van 28 januari 2016 (verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door het Bundesfinanzhof — Duitsland) — BP Europa SE/Hauptzollamt Hamburg-Stadt, zaak C-64/15, PB 2016/C 106/11.

goederen geacht worden te zijn uitgeslagen voor verbruik en wanneer de rechten op deze goederen verschuldigd zijn geworden. Dit is des te belangrijker wanneer er sprake is van minderbevindingen bij de levering van accijnsgoederen. Toch is de procedure voor het indienen van schuldvorderingen bij minderbevindingen onduidelijk. Schuldvorderingen tegen bedrijven vallen onder de bepalingen van Richtlijn 2010/24/EU²² (de invorderingsrichtlijn), maar het gebruik van de door de invorderingsrichtlijn verstrekte instrumenten door de lidstaten is verschillend en in sommige gevallen worden ze helemaal niet gebruikt. Er is geen duidelijke basis voor een verband tussen de invorderingsinstrumenten en de eerdere vaststelling van een verschuldigdheid van accijns. De EMCS-specificaties²³ voorzien in een communicatiemiddel tussen lidstaten en bedrijven om vast te stellen welke verschuldigheden er kunnen zijn, maar deze faciliteit wordt weinig gebruikt. Het EMCS kent ook een bericht om rechten te vorderen, dat van de vorderende lidstaten naar de lidstaat van verzending die verantwoordelijk is voor het beheer van de zekerheidstelling moet worden verzonden, maar dit bericht wordt nagenoeg nooit gebruikt.

Sommige bedrijven klaagden dat zij de gegevens van het elektronisch administratief document (e-AD) niet konden wijzigen nadat het was aanvaard door de lidstaat van verzending, wat leidde tot geschillen over hoeveelheden en verschuldigde accijns. De afzender kan een EMCS-voorvalverslag sturen naar de lidstaat van verzending met vermelding van de vergissing. Het belangrijkste doel van het voorvalverslag is echter om bedrijven in staat te stellen grote incidenten te melden die tijdens een overbrenging plaatsvinden. Er wordt momenteel weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. In 2014 werden slechts 1 160 voorvalverslagen tussen de lidstaten uitgewisseld, wat neerkomt op ongeveer 0,04 % van de 2,95 miljoen EMCS-overbrengingen in dat jaar. Er is echter geen wettelijke verslagleggingsverplichting.

De verandering van bestemming na een afwijzing of weigering²⁴ van een zending: lidstaten zijn in een deskundigengroep overeengekomen dat, wanneer goederen worden afgewezen of geweigerd, de afzender een wijziging van bestemming moet afgeven om de zending naar de plaats van verzending terug te laten keren of naar een nieuwe geadresseerde te zenden. Dit zou juridisch verplicht moeten worden. Het zou daarnaast beter zijn als de afzender verplicht zou zijn om bij een afwijzings- of weigeringsbericht vervolgmaatregelen te treffen. Er werden twee suggesties gedaan om tegemoet te komen aan de problemen: ten eerste zouden de specificaties moeten worden ondersteund door een wettelijke verplichting om een afwijzings- of weigeringsbericht te sturen, en ten tweede zou er een rechtsgrondslag moeten worden gecreëerd zodat een weigerings- of afwijzingsbericht automatisch gevolgd wordt door een wijziging van bestemming terug naar de afzender.

²² Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen, Publicatieblad van de Europese Unie L 84/1 van 31.3.2010.

²³ EMCS-specificaties zijn documenten waarin de centrale en nationale vereisten voor het EMCS-systeem zijn beschreven en waarin wordt aangegeven hoe deze vereisten op hoog niveau moeten worden vervuld (de zogenoemde functionele specificaties van accijnsbeheersystemen, ofwel Functional Excise Systems Specifications, FESS). Een aantal andere documenten bevat een gedetailleerdere beschrijving.

²⁴ In dit verband wordt met "afwijzing" van een zending een besluit van een geadresseerde bedoeld om een zending goederen die zich op de plaats van verzending bevinden of onderweg zijn vanaf de plaats van verzending, niet te aanvaarden. Met "weigering" wordt een besluit bedoeld om goederen die op de plaats van bestemming zijn aangekomen, niet te aanvaarden.

Er wordt over het algemeen van uitgegaan dat het EMCS fraude heeft verminderd. De grootste problemen waren volgens de lidstaten het invullen van uitzonderlijk lange reistijden door bedrijven en het ontbreken van bepaalde gegevens in het e-AD, zoals het eigendom van de goederen bij verzending en bestemming, wat zou kunnen helpen bij een risicoanalyse.

4.3. Onderlinge afstemming tussen accijns- en douaneregelingen

Zoals hierboven is uiteengezet, blijft het grote aantal niet-afgesloten overbrengingen in het geval van niet-rechtstreekse uitvoer van accijnsgoederen een punt van zorg. Daarnaast kunnen een duidelijke rechtsgrondslag voor douanevervoer en betere harmonisatie van de voorschriften voor het behandelen van ingevoerde accijnsgoederen nuttig zijn.

4.4. Regelingen "accijns betaald" gericht op kleine en middelgrote ondernemingen

De regeling voor veraccijnsde overbrengingen tussen ondernemingen, die met name voor kleine en middelgrote ondernemingen van belang is, functioneert niet goed: ze zorgt voor administratieve lasten en hoge nalevingskosten voor bedrijven en vormt een potentiële bron voor fraude. Er moet een papieren document naar de lidstaat van verzending worden teruggestuurd en pas als dit document is ontvangen, kan een teruggave aan de lidstaat van verzending plaatsvinden. Papieren documenten kunnen verschillende keren frauduleus worden gebruikt, omdat er geen wettelijke termijn is waarbinnen ze moeten worden teruggestuurd.

De regeling voor de verkoop op afstand van accijnsgoederen is nog slechter, omdat het algemene gebruik van fiscale vertegenwoordigers het rendement van legitieme commerciële activiteiten ondermijnt. De Commissie stelt echter voor om het probleem pas op te lossen wanneer het btw-éénloketsysteem voor verkoop op afstand wordt overeengekomen. De afschaffing van alleen de fiscaal vertegenwoordiger zou de last voor bedrijven niet verminderen, omdat zij zich evengoed voor de btw moeten laten registreren in de lidstaat van verbruik.

5. CONCLUSIES EN FOLLOW-UP

Gezien de resultaten van de twee studies en van de evaluatie SWD(2017) xxx trekt de Commissie de volgende conclusies:

de regelingen voor het voorhanden hebben en het overbrengen van accijnsgoederen mogen de concurrentie niet verstoren of het vrije verkeer van deze goederen binnen de EU belemmeren. De regelingen mogen evenmin een beletsel vormen voor de belastinginning of fiscale fraude faciliteren.

Over het algemeen zijn de huidige regelingen voor het voorhanden hebben en overbrengen van accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling effectief en efficiënt en wel op een wijze die niet zonder Uniebreed optreden zou kunnen worden gerealiseerd. Desalniettemin zijn er een aantal problemen die om een oplossing vragen, vooral de onderlinge afstemming van accijns- en douaneregelingen, waar grote juridische onzekerheid bestaat en veel ruimte is om de coördinatie van technische procedures te verbeteren. Tot slot: hoewel de invoering van het EMCS voor het toezicht op de overbrengingen van accijnsgoederen onder schorsing van accijns de inning van accijns

helpt te verbeteren, is een aantal wettelijke en technische wijzigingen mogelijk die ontduiking en fraude verder zouden verminderen.

De regelingen om goederen die reeds tot verbruik zijn uitgeslagen naar een andere lidstaat over te brengen, zijn een stuk minder bevredigend: de huidige regelingen zijn inefficiënt, onvoldoende om te voorzien in het vrije verkeer van accijnsgoederen en kwetsbaar voor belastingontduiking en fraude. Dit is met name een probleem voor kleine en middelgrote ondernemingen, omdat zij het meest van deze regelingen gebruikmaken. Het gebruik van het EMCS voor regelingen "accijns betaald" zou dit soort handel stroomlijnen, de regels transparanter en duidelijker maken en bedrijven in staat stellen de betaalde accijns in de lidstaat van verzending gemakkelijk en snel terug te krijgen.

Follow-up:

- (1) De Commissie zal onderzoeken hoe de behandeling van onregelmatigheden en de afhandeling van schuldvorderingen door lidstaten juridisch en technisch kunnen worden verbeterd.
- (2) De Commissie zal nagaan of het nuttig is om een minder belastend systeem voor te stellen dan het EMCS of het VAGD voor de overbrenging van accijnsgoederen met een laag fiscaal risico, zoals gedenatureerde alcohol, smaakstoffen, parfums en bepaalde energieproducten.
- (3) De Commissie zal onderzoek doen naar juridische en technische wijzigingen van de regelingen die worden gebruikt voor het toezicht op de invoer, uitvoer en doorvoer van accijnsgoederen.
- (4) De Commissie zal de gedeeltelijke of volledige automatisering van de b2b-regeling "accijns betaald" analyseren om de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en lidstaten te verminderen.
- (5) De Commissie zal kijken welke vervolgstappen mogelijk zijn om de regeling voor de grensoverschrijdende verkoop op afstand van accijnsproducten te verbeteren.

De Commissie zal rekening houden met deze conclusies bij haar voorbereidingen om de richtlijn overeenkomstig het werkprogramma van de Commissie voor 2017 (COM(2016) 710 final, BIJLAGE 2) te herzien. Voor een dergelijke herziening zal een openbare raadpleging en een effectbeoordeling worden uitgevoerd.