



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 22 mei 2023
(OR. en)

9625/23

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0157(NLE)**

**UD 112
ENFOCUSTOM 59
ECOFIN 456
FISC 97
MI 435
COMER 60
TRANS 196**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	17 mei 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 259 final
Betreft:	Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2658/87 wat betreft de invoering van een vereenvoudigde tariefbehandeling voor afstandsverkopen van goederen en van Verordening (EG) nr. 1186/2009 wat betreft de afschaffing van de drempel voor vrijstelling van douanerechten

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 259 final.

Bijlage: COM(2023) 259 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.5.2023
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2658/87 wat betreft de invoering van een vereenvoudigde tariefbehandeling voor afstandsverkopen van goederen en van Verordening (EG) nr. 1186/2009 wat betreft de afschaffing van de drempel voor vrijstelling van douanerechten

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Dit initiatief maakt, samen met het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie, de douanedatahub van de Europese Unie en de douaneautoriteit van de Europese Unie, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 952/2013 (“DWU-herziening”)¹ en het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (“btw-voorstel”)² deel uit van een brede en alomvattende hervorming van de douane-unie die de Commissie vandaag heeft goedgekeurd.

De douane-unie is een van de eerste verwezenlijkingen van de Unie en ze is essentieel voor de goede werking van de eengemaakte markt. De basis wordt gevormd door een gemeenschappelijk douanetarief waarin de douanerechten zijn vastgelegd die van toepassing zijn op de invoer van goederen van buiten de Unie, en gemeenschappelijke regelingen voor goederen die het douanegebied van de Unie binnenkomen of verlaten. Douanerechten komen voort uit commercieel en handelsbeleid. Samen met andere rechten (die worden geheven) in het handelsverkeer met derde landen, worden zij aangeduid als traditionele eigen middelen (TEM). Ze vertegenwoordigen 11 % van de begroting van de Unie voor 2022. Volgens de regels in de verordening van de Raad voor de uitvoering van het eigenmiddelenbesluit³ zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het innen van douanerechten.

De afgelopen jaren hebben veranderingen in de handelspatronen en de toename van e-commerce de douaneautoriteiten voor een grote uitdaging geplaatst. Momenteel vertegenwoordigt e-commerce meer dan het dubbele van het aantal traditionele handelstransacties voor slechts 0,5 % van de waarde⁴. Door dit grote aantal transacties met een geringe waarde is het voor douaneautoriteiten moeilijk om naar behoren toezicht te houden op de onlinehandelsstromen en voor marktdeelnemers om te voldoen aan meerdere rapportageverplichtingen per pakket.

Pakketten met een waarde tot 150 EUR die rechtstreeks vanuit een derde land naar een geadresseerde in de EU worden verzonden, zijn vrijgesteld van douanerechten⁵. De vrijstelling van douanerechten voor goederen van geringe waarde is in 1983 ingevoerd en in 1991 en 2008 verhoogd. Tot 1 juli 2021 gold er ook een btw-vrijstelling voor ingevoerde goederen met een te verwaarlozen waarde (minder dan 22 EUR). Beide vrijstellingen werden gerechtvaardigd door de onevenredige administratieve lasten die de behandeling van douaneaangiften met zich meebracht voor het heffen van lage douanerechten en btw op goederen van geringe waarde.

¹ PB C van , blz. .

² PB C van , blz. .

³ Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien (herschikking) (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 39).

⁴ Tussen 1 januari 2022 en 31 december 2022 dienden “traditionele ondernemers” meer dan 405 miljoen invoeraangiften in voor een waarde van 2 907 miljard EUR. Daarentegen werden 1,1 miljard douaneaangiften met een sterk gereduceerde gegevensset (op artikelniveau) geregistreerd voor goederen tot 150 EUR, voor een totale aangegeven waarde van 12,3 miljard EUR. Dat is een gemiddelde waarde per aangegeven artikel van ongeveer 11,00 EUR.

⁵ Artikel 23 van de verordening inzake douanevrijstellingen (Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad (PB L 324 van 10.12.2009, blz. 1).

In 2017 zijn de lidstaten echter met de vaststelling van het btw-pakket voor e-commerce overeengekomen de btw-vrijstelling voor ingevoerde goederen van geringe waarde af te schaffen om de belastinginkomsten van de lidstaten te beschermen, een gelijk speelveld voor de betrokken bedrijven te creëren en de lasten voor hen tot een minimum te beperken⁶. De richtlijn voorziet ook in een éénloketsysteem (IOSS) voor tussenpersonen in de e-commerce die goederen uit derde landen aan Europese consumenten verkopen, zodat zij de btw bij invoer kunnen innen op het moment van de verkoop en niet wanneer de goederen de markt van de Unie binnenkomen. Om na te gaan of de btw in rekening is gebracht op het moment van de verkoop of aan de grens moet worden geïnd, moeten alle pakketten bij aankomst in de EU bij de douane worden aangegeven. Bijgevolg zijn alle ingevoerde goederen sinds juli 2021 onderworpen aan btw en gedekt door een digitale douaneaangifte; ook goederen met een waarde tot 150 EUR waarvoor geen douanerechten verschuldigd zijn. Volgens de evaluatie van de btw-regels door de Commissie⁷ is de afschaffing van de btw-vrijstelling voor ingevoerde goederen van geringe waarde een succes geweest. In de eerste zes maanden hebben de lidstaten 1,9 miljard EUR aan btw geïnd en zowel de belasting- als de douaneautoriteiten bezitten nu gegevens over e-commerce transacties.

Het verschil tussen de btw- en de douanebehandeling van e-commercegoederen maakt het systeem echter uiterst complex voor de betrokken partijen. Dit is de huidige stand van zaken: btw is van toepassing op alle goederen, terwijl douanerechten van toepassing zijn op goederen met een waarde van meer dan 150 EUR; btw wordt geïnd en aangegeven op het moment van verkoop door onlineplatforms, maar wordt bij aankomst gecontroleerd wanneer post- en koeriersdiensten de goederen bij de douane aangeven.

Ondanks het feit dat sinds juli 2021 elk pakket aan de douane wordt gemeld, blijft de controle op de naleving van de financiële vereisten toch een uitdaging voor douaneautoriteiten. Vooral het behoud van de vrijstelling van douanerechten voor goederen tot 150 EUR heeft de deur opengezet voor systematisch misbruik van die drempel door zendingen te onderwaarderen en te splitsen. Er is bewijs dat dergelijk misbruik van de drempel van 150 EUR door onderwaardering en splitsing van zendingen plaatsvindt. Volgens een in 2016 door Copenhagen Economics uitgevoerde studie is ongeveer 65 % van de e-commercezendingen ondergewaardeerd als het gaat om douanerechten⁸. Bovendien concludeerde de Europese Rekenkamer in haar speciaal verslag over invoerprocedures⁹ dat de huidige IT-douane-inklaringssystemen niet in staat zijn de invoer te voorkomen van goederen die niet in aanmerking komen voor vrijstelling van douanerechten, en dat dit niet wordt gecompenseerd door controles achteraf en onderzoeksplannen¹⁰.

De concurrentie wordt dus verstoord. De vrijstelling van rechten bevoordeelt e-commerce-ondernemers uit derde landen ten opzichte van de traditionele handel en detailhandelaren in de EU, die douanerechten moeten betalen bij invoer in bulk, en moedigt de oprichting van distributiecentra voor e-commerce buiten de EU aan.

⁶ Richtlijn (EU) 2017/2455 van de Raad van 5 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkoop van goederen (PB L 348 van 29.12.2017, blz. 7).

⁷ Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor het digitale tijdperk ([SWD\(2022\) 393 final](#)).

⁸ Copenhagen Economics (2016), E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment.

⁹ [Speciaal verslag nr. 19/2017 van de Europese Rekenkamer - Invoerprocedures: tekortkomingen in het rechtskader en een ondoeltreffende uitvoering zijn van invloed op de financiële belangen van de EU.](#)

¹⁰ Speciaal verslag nr. 12/2019 van de Europese Rekenkamer, punten 81-88.

Dit voorstel bouwt voort op het verslag van de **Groep van wijzen** over de uitdagingen voor de douane-unie¹¹. De Groep van wijzen heeft onder meer aanbevolen de douanedrempel van 150 EUR voor e-commerce te schrappen, omdat een dergelijke drempel exporteurs naar de Unie ertoe aanzet om zendingen in kleinere pakketten op te splitsen en zodoende verkeerde prikkels afgeeft, zowel op het gebied van handel (oneerlijke concurrentie) als op het gebied van ecologische duurzaamheid (hogere emissievoetafdruk).

Om de specifieke uitdaging van e-commercegoederen aan te pakken, vormt dit voorstel een aanvulling op het vandaag door de Commissie aangenomen voorstel voor de herziening van het DWU door: 1) de vrijstelling van rechten voor de invoer van goederen met een waarde van niet meer dan 150 EUR af te schaffen en 2) een vereenvoudigde tariefbehandeling in te voeren voor goederen die worden ingevoerd in het kader van een b2c-transactie die voor btw-doeleinden als een afstandsverkoop wordt aangemerkt. In het voorstel tot herziening van het DWU zijn verdere vereenvoudigingen opgenomen met betrekking tot de tariefindeling, de douanewaarde en de oorsprong om het douanerecht te bepalen voor de goederen die in het kader van afstandsverkopen worden ingevoerd. De vereenvoudigde tariefbehandeling zal op vrijwillige basis worden toegepast door de (gelijkgestelde) importeur. Als de (gelijkgestelde) importeur in aanmerking wenst te komen voor preferentiële tarieven - waarbij hij de oorsprong van de goederen moet aantonen -, of voor conventionele of toepasselijke lagere autonome rechten, kan hij dus de standaardprocedures toepassen.

De voorgestelde vereenvoudigingen om het douanerecht te berekenen, zullen naar verwachting de nadelige gevolgen van de afschaffing van de vrijstellingsdrempel voor de administratieve lasten van douaneautoriteiten en bedrijven compenseren en de processen en procedures voor marktdeelnemers vereenvoudigen.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit initiatief is in overeenstemming met en een vervolg op het douaneactieplan 2020¹², waarin de Commissie een aantal actiepunten heeft vastgesteld om de douane-unie op een hoger plan te brengen. De actiepunten richtten zich op vier belangrijke gebieden: risicobeheer, e-commerce, naleving en één douane-unie. In het kader van actiepunt 9 heeft de Commissie met name getracht te onderzoeken welke gevolgen e-commerce heeft op de inning van douanerechten en op het gelijke speelveld voor EU-marktdeelnemers, met inbegrip van een mogelijke regeling voor de inning van douanerechten in overeenstemming met de nieuwe aanpak voor de inning van btw in het kader van het éénloketsysteem voor invoer (IOSS).

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit initiatief is in overeenstemming met het voorstel inzake btw in het digitale tijdperk¹³, dat op 8 december 2022 door de Commissie is aangenomen en momenteel in de Raad wordt besproken. Dat voorstel heeft tot doel het btw-stelsel van de EU te moderniseren en te herinrichten in het licht van het digitale tijdperk. Het is een uitgebreid en veelzijdig hervormingspakket met drie hoofddoelstellingen, waaronder het versterken van het concept

¹¹ De [Groep van wijzen over de uitdagingen voor de douane-unie](#) bestond uit twaalf prominente leden met ervaring (in de publieke of de particuliere sector) op het gebied van douane, e-commerce, risicobeheer, de internationale toeleveringsketen, IT en gegevensanalyse, internemarktwetgeving en internationaal handelsrecht. De groep, onder leiding van mevrouw Arancha González Laya, voormalig minister van Buitenlandse Zaken, Europese Unie en Samenwerking van Spanje, heeft hoorzittingen met 48 [gesprekspartners](#) en een [openbare raadpleging](#) gehouden. Het [verslag](#) is op 30 maart 2022 gepubliceerd.

¹² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité “Een actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen”, Brussel, 28.9.2020 ([douane-actieplan-2020-nl.pdf \(europa.eu\)](#)).

¹³ COM(2022) 701, 703, 704.

van één btw-registratie (SVR) in de EU. Het concept van één btw-registratie (SVR) in de EU is erop gericht maatregelen in te voeren om de gevallen waarin een belastingplichtige zich in meer dan één lidstaat voor de btw moet registreren, verder te verminderen.

Het derde element van het hervormingspakket van de douane-unie, in aanvulling op het voorstel inzake btw in het digitale tijdperk, is een voorstel tot wijziging van de btw-richtlijn¹⁴ met het oog op de afschaffing van de drempel van 150 EUR wat betreft de aansprakelijkheid van belastingplichtigen die de afstandsverkopen van goederen faciliteren, de toepassing van de bijzondere regeling voor afstandsverkopen van uit derdelandsgebieden of derde landen ingevoerde goederen en een bijzondere regeling voor de aangifte en betaling van btw bij invoer. De afschaffing van de drempel van 150 EUR voor vrijstelling van douanerechten moet er samen met de afschaffing van de drempel van 150 EUR voor het gebruik van het IOSS aan bijdragen gevallen van onderwaardering te beperken, en zo de inkomsten van de lidstaten beschermen.

Het initiatief ondersteunt de EU-strategie voor duurzame groei¹⁵, waarin sprake is van een betere belastinginning, terugdringing van belastingfraude, -ontwijking en -ontduiking, en vermindering van de nalevingskosten voor bedrijven, particulieren en belastingdiensten. Het verbeteren van de belastingstelsels ten behoeve van duurzamere en eerlijkere economische bedrijvigheid maakt ook deel uit van de EU-agenda voor concurrerende duurzaamheid.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Deze verordening wijzigt Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen en Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief.

Beide wijzigingen zijn gebaseerd op artikel 31 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In dat artikel is bepaald dat de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief door de Raad worden vastgesteld op voorstel van de Commissie.

• Evenredigheid

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en gaat niet verder dan nodig is om de doelstellingen van de Verdragen, met name de goede werking van de douane-unie en de eengemaakte markt, te verwezenlijken.

De evenredigheid wordt gewaarborgd door het feit dat dit initiatief de drempel voor vrijstelling van rechten voor de invoer van zendingen met een geringe waarde in de EU afschaft en een doeltreffendere en eenvoudigere aanpak bevordert voor de inning van douanerechten met betrekking tot goederen die in het kader van afstandsverkopen worden ingevoerd.

¹⁴ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG wat betreft de btw-regels voor belastingplichtigen die afstandsverkopen van ingevoerde goederen faciliteren en de toepassing van de bijzondere regeling voor afstandsverkopen van uit derdelandsgebieden of derde landen ingevoerde goederen en van de bijzondere regeling voor de aangifte en de betaling van btw bij invoer.

¹⁵ De herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten voorzien in een breed scala aan hervormingen die erop gericht zijn het ondernemingsklimaat te verbeteren en de invoering van digitale en groene technologieën te bevorderen. Deze hervormingen worden aangevuld met belangrijke inspanningen om de belastingdiensten als strategische sector van de overheid te digitaliseren. (Jaarlijkse duurzamegroeianalyse 2022 (COM(2021) 740 final)).

- **Keuze van het instrument**

Het voorstel vereist een wijziging van Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen (de “verordening inzake douanevrijstellingen”) en Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (het “gemeenschappelijk douanetarief”).

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

De Commissie heeft geen evaluatie van Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad uitgevoerd.

De resultaten van de evaluatie van het btw-pakket voor e-commerce zijn echter relevant voor dit voorstel, omdat zij een overzicht geven van de omvang en de waarde van de invoer van zendingen met een geringe waarde in de EU. Deze gegevens waren volledig onzichtbaar op EU-niveau vóór de inwerkingtreding van het btw-pakket voor e-commerce op 1 juli 2021, omdat de meeste pakketten zonder douaneformaliteiten op de EU-markt werden gebracht. Aangezien echter met het btw-pakket voor e-commerce de btw-vrijstelling bij invoer voor goederen tot 22 EUR werd afgeschaft, moest vanaf die datum voor alle ingevoerde goederen een formele douaneaangifte worden ingevoerd om de naleving van de btw-betalingsverplichtingen te waarborgen.

De Commissie heeft een evaluatie verricht van de eerste zes maanden van toepassing van het btw-pakket voor e-commerce. De eerste resultaten zijn zeer bemoedigend en bevestigen het succes van de nieuwe maatregelen. Aan de invoerzijde blijkt uit de eerste resultaten dat in de eerste zes maanden ongeveer 2 miljard EUR aan btw is geïnd die specifiek betrekking had op de invoer van zendingen van geringe waarde met een intrinsieke waarde van niet meer dan 150 EUR. Van de 2 miljard EUR aan btw die in de eerste zes maanden is geïnd met betrekking tot de invoer van goederen van geringe waarde, is bijna 1,1 miljard EUR via het IOSS geïnd.

De uitvoering van het pakket heeft ook bijgedragen tot de bestrijding van btw-fraude. Uit een analyse van douanegegevens blijkt dat de acht grootste IOSS-geregistreerde bedrijven goed waren voor ongeveer 91 % van alle transacties die via het IOSS voor invoer in de EU zijn aangegeven. Dit is een zeer bemoedigende statistiek, omdat zij het effect van de nieuwe fictiebepaling voor marktplaatsen op de naleving van de regels illustreert, voor zover de follow-up en controle van dit zeer beperkte aantal belastingplichtigen voldoende is om de inning van de btw over dit soort transacties te waarborgen.

Gezien het succes van het btw-pakket voor e-commerce worden in het voorstel voor de hervorming van de douane-unie duidelijke verplichtingen ingevoerd voor tussenpersonen in de e-commerce als “gelijkgestelde importeurs” met betrekking tot de producten uit derde landen die zij aan consumenten in de EU verkopen. Dergelijke gelijkgestelde importeurs worden gehouden tot inning en betaling van invoerrechten op deze goederen volgens de beginselen van het btw-éénloketsysteem bij invoer. Hierdoor zullen de inspanningen om hieraan te voldoen, nog meer gericht zijn op een veel kleiner aantal grote spelers op de markt, die het grootste deel van de afstandsverkopen van ingevoerde goederen in de EU voor hun rekening zullen nemen.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Belanghebbenden werd gevraagd input te geven over de inhoud van dit initiatief in het kader van een studie van een externe contractant naar een geïntegreerde en innovatieve herziening van de EU-regels voor e-commercestransacties uit derde landen vanuit douane- en belastingperspectief¹⁶. De raadpleging werd van 16 december 2021 tot 10 maart 2022 gehouden en leverde 69 antwoorden op¹⁷. De meeste input kwam van marktdeelnemers (bedrijven en bedrijfsorganisaties), met 33 reacties, en consumenten (in totaal 26 reacties en een aanvullende bijdrage van een vereniging voor consumentenbescherming). Daarnaast hebben 19 lidstaten op de gerichte vragenlijst gereageerd.

Uit de analyse is gebleken dat ongeveer 65 % van de zakelijke respondenten (met inbegrip van e-commerceplatforms) de afschaffing van de de-minimisdrempel voor de douane ten minste in beperkte mate zou steunen, terwijl de douaneautoriteiten van de lidstaten in hun reactie op de vragenlijst geen duidelijke voorkeur uitspreken voor het schrappen of verhogen van de drempel van 150 EUR (44 % van de respondenten steunt de afschaffing van de drempel ten minste in beperkte mate en 43 % geeft de voorkeur aan een verhoging van de drempel, ten minste in beperkte mate). Zij beschouwden een verlaging van de drempel echter niet als haalbare optie (in 57 % van de reacties is aangegeven dat een verlaging helemaal niet als een optie moet worden beschouwd).

Naast de bovenstaande feedback over de openbare raadpleging is tijdens de werkzaamheden voor de effectbeoordeling van de hervorming van de douane-unie een reeks gerichte raadplegingsactiviteiten georganiseerd om standpunten van deskundige belanghebbenden te verzamelen. Hiertoe behoorden besprekingen in het kader van de reflectiegroep, bestaande uit de directeuren-generaal van de douanediensdiensten van de lidstaten en geleid door de Commissie, en van de Trade Contact Group, het belangrijkste forum om bedrijven op het niveau van de Unie te raadplegen over de ontwikkeling en uitvoering van douanegerelateerde kwesties en ontwikkelingen van het douanebeleid.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Bij de voorbereiding van dit initiatief heeft de Commissie rekening gehouden met de analyse in bovengenoemde studie die door een externe contractant is uitgevoerd. Dit hangt samen met actiepunt 9 van het douaneactieplan waarin de Commissie heeft getracht de gevolgen van e-commerce op de inning van douanerechten en op het gelijke speelveld voor EU-marktdeelnemers, met inbegrip van een mogelijke regeling voor de inning van douanerechten in overeenstemming met de nieuwe aanpak voor de inning van btw in het kader van het éénloketsysteem voor invoer (IOSS), te onderzoeken. In die studie werden de mogelijke gevolgen van een wijziging van de vrijstellingsdrempel van 150 EUR beoordeeld door drie verschillende opties te onderzoeken en te vergelijken: 1) afschaffing van de drempel voor vrijstelling van rechten, 2) verhoging van de drempel tot 1 000 EUR, 3) verlaging van de drempel tot 22 EUR. Uit de studie bleek dat de afschaffing van de drempel van 150 EUR tot de grootste inkomstenstijging en een zo gelijk mogelijk speelveld voor buitenlandse verkopers en de binnenlandse markt zou leiden. De afschaffing zou ook een eind maken aan fraude of ontduiking van het betalen van douanerechten als gevolg van de opsplitsing van zendingen, en

¹⁶ De evaluatie van de tweede versie van het eindverslag loopt nog op het moment van het voorstel.

¹⁷ In totaal moesten 5 (van de 69) reacties bij de analyse van de vragenlijst buiten beschouwing worden gelaten. Er was één reactie van een douaneautoriteit van een lidstaat en deze is meegenomen bij de beoordeling van de resultaten van de vragenlijst die speciaal is ontwikkeld voor nationale autoriteiten. Er kwamen ook vier reacties zonder feitelijke inhoud, die daarom niet in de analyse zijn meegenomen.

de prikkel voor onderwaardering verminderen. Daarom werd geconcludeerd dat de afschaffing van de de-minimisdrempel voor de douane het voordeligst zou zijn.

Bovendien heeft de Commissie voortgebouwd op de analyse van een andere externe contractant voor de studie naar de btw in het digitale tijdperk. Deze studie leverde ook input op voor het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG om de fictie van de gelijkgestelde leverancier, het IOSS en de bijzondere regeling uit te breiden tot de invoer van goederen van meer dan 150 EUR, dat deel uitmaakt van het huidige hervormingspakket van de douane-unie.

Het doel van de studie was in de eerste plaats de huidige situatie te evalueren met betrekking tot de digitale rapportagevereisten, de btw-behandeling van de platformeconomie, één btw-registratie en het éénloketsysteem voor invoer. Het tweede doel was het beoordelen van de gevolgen van een aantal mogelijke beleidsinitiatieven voor deze gebieden. In die studie werd specifiek de mogelijkheid bestudeerd om de drempel van 150 EUR die van toepassing is op het IOSS, te schrappen. In de studie is opgemerkt dat afstandsverkopen van ingevoerde goederen van meer dan 150 EUR en afstandsverkopen van accijnsgoederen ongeveer 10-20 % uitmaken van de totale waarde van de afstandsverkopen van goederen die via e-commerce in de EU worden ingevoerd.

- **Effectbeoordeling**

De hervorming van de douaneregels inzake e-commerce is onderzocht in het kader van de effectbeoordeling van de hervorming van de douane-unie, waar dit voorstel deel van uitmaakt¹⁸. Na een negatief advies op 28 oktober 2022 heeft de Raad voor regelgevingstoetsing (RSB) op 27 januari 2023 een positief advies uitgebracht over de effectbeoordeling ter ondersteuning van het hervormingspakket voor de douane-unie. De RSB raadde aan uitgebreider in te gaan op onder meer de manier waarop de opties op het gebied van e-commerce zijn vastgesteld, met name wat de motivering voor het afschaffen van de vrijstelling van 150 EUR en het aanmerken van elektronische platforms als “gelijkgestelde importeur” betreft, en meer uitleg te geven over de invoering van een “systeem met korven” om de rechten te berekenen, vooral met betrekking tot het scala aan beleidskeuzes waarover de Commissie beschikt. De effectbeoordeling werd dienovereenkomstig gewijzigd.

In de effectbeoordeling werden vijf belangrijke probleemgebieden geïdentificeerd die zorgen voor tekortkomingen en kwetsbaarheden in de werking van de douane-unie. Er werden verschillende beleidsopties geanalyseerd om deze problemen aan te pakken.

Eén daarvan is de toename van e-commerce en de daarmee samenhangende veranderingen in handelspatronen (van goederen die traditioneel in grote hoeveelheden per vracht naar de EU worden gebracht, tot miljoenen kleine zendingen die rechtstreeks naar individuele consumenten worden verzonden), die de douane voor nieuwe uitdagingen heeft gesteld. De douane is niet goed voorbereid om de toename van de hoeveelheden goederen en aangiften af te handelen. Ondanks de wijzigingen die zijn ingevoerd door het btw-pakket voor e-commerce, dat sinds 1 juli 2021 van toepassing is en waarmee wordt beoogd btw-fraude aan te pakken die inherent is aan misbruik van de btw-vrijstelling bij invoer, blijft een aantal problemen bestaan, ook dat van onderwaardering, met name doordat zendingen worden gesplitst om de betaling van invoerrechten te vermijden.

Daarom zijn de opties om de douanevrijstelling van 150 EUR te verlagen of te verhogen, terzijde geschoven bij de analyse in welke mate de processen voor e-commerce moeten worden gewijzigd. De reden hiervoor was dat geen van de vastgestelde problemen

¹⁸ SWD(2023) 140.

(concurrentievervalsing, complexiteit, onzekerheid, controleproblemen en fraude) samenhangt met het vrijgestelde bedrag, maar met het bestaan van de vrijstelling zelf. De mogelijkheid om de consumenten de goederen die zij online kopen bij de douane te laten aangeven, is ook terzijde geschoven, omdat dit voor hen als belastend wordt beschouwd en degenen die de goederen in de Unie in de handel brengen, de tussenpersonen in de e-commerce zijn en niet de consumenten.

Volgens de effectbeoordeling worden aanvullende douanerechten op e-commerceverkeer over een periode van vijftien jaar geraamd op ongeveer 13 miljard EUR. De verbeterde informatie van marktdeelnemers in de nieuwe processen, de centralisatie van gegevens in de Europese douanedatahub en de operationele rol van de douaneautoriteit van de Europese Unie zouden ook een aanzienlijke inkomstenderving als gevolg van frauduleuze praktijken zoals onderwaardering of onjuiste indeling van de goederen voorkomen (“dichten van de douanekloof”).

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Dit voorstel maakt deel uit van de hervorming van de douane-unie, een Refit-initiatief dat erop is gericht de douaneprocessen te vereenvoudigen via een betere interactie tussen de douane en marktdeelnemers, waarbij de nadruk ligt op marktdeelnemers en toeleveringsketens in plaats van op afzonderlijke transacties die momenteel aan diverse formaliteiten moeten voldoen. Bedrijven (met inbegrip van e-commerceplatforms) die de douane zicht bieden op hun toeleveringsketens, zullen van eenvoudigere en snellere procedures gebruik kunnen maken door de douane toegang te verlenen tot hun commerciële gegevens. De vereenvoudiging en centralisatie van functies op verschillende niveaus zal naar verwachting tot minder bureaucratie leiden en de processen en procedures voor marktdeelnemers vereenvoudigen.

De mogelijke toename van de administratieve lasten in verband met de voorgestelde afschaffing van de vrijstellingsdrempel zal naar verwachting worden gecompenseerd door de vereenvoudigde tariefbehandeling door middel van een getrappt systeem met vijf korven. Deze toename zou echter beperkt moeten zijn, omdat sinds 1 juli 2021 al een elektronische douaneaangifte vereist is voor alle goederen die in de EU worden ingevoerd. Daarom zal de vereenvoudigde tariefbehandeling, aangevuld met verdere faciliteiten voor de bepaling van de douanewaarde en de oorsprong in het kader van de herziening van het DWU, de vaststelling van douanerechten voor e-commercegoederen vereenvoudigen en de administratieve lasten voor zowel douaneautoriteiten als marktdeelnemers verminderen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel zal de inkomsten uit douanerechten voor de EU-begroting en de nationale begrotingen in vijftien jaar naar raming verhogen tot en met ongeveer 13 miljard EUR, omdat het de drempel voor de vrijstelling van douanerechten voor de invoer van zendingen met een geringe waarde zal afschaffen. Bovendien wordt verwacht dat de prikkel voor onderwaardering afneemt en dat de prikkel om zendingen kunstmatig te splitsen zodat deze ten onrechte profiteren van de vrijstelling van rechten, verdwijnt. De invoering van de vereenvoudigde methode voor de inning van douanerechten zal de administratieve lasten voor douaneautoriteiten en e-commerce-ondernemers verlichten. Voortbouwend op de beginselen en mechanismen van het btw-éénloketsysteem bij invoer zullen e-commercewebshops en -platforms naast btw ook douanerechten kunnen innen. Hierdoor zullen de prijzen transparanter worden, omdat de uiteindelijke verkoopprijs op het moment van betaling alle extra kosten tot aan de bestemming voor de consument zal omvatten.

Goederen die aan op EU-niveau geharmoniseerde accijnzen zijn onderworpen, zijn uitgesloten van de vereenvoudigde tariefbehandeling. Goederen die aan handelspolitieke maatregelen, zoals antidumping-, antisubsidierechten of vrijwaringsmaatregelen zijn onderworpen, zullen eveneens worden uitgesloten.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Het Comité douanewetboek en de Groep douanedeskundigen - adviesorganen inzake douaneaangelegenheden waaraan vertegenwoordigers van alle lidstaten deelnemen en die worden voorgezeten door ambtenaren van de Commissie van het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie (DG TAXUD) - zullen mogelijke interpretatieproblemen tussen de lidstaten met betrekking tot de nieuwe wetgeving bespreken.

Daarnaast zullen de nieuwe douaneregels inzake e-commerce worden gemonitord en geëvalueerd in het kader van het bredere monitoring- en evaluatiekader waarin het voorstel van de Commissie voor de herziening van het DWU voorziet.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Om de geconstateerde problemen op het gebied van e-commercegoederen uit derde landen aan te pakken, bevat dit voorstel twee belangrijke elementen. Het eerste element is de afschaffing van de vrijstelling van douanerechten voor goederen met een waarde tot 150 EUR. Dit zou worden bereikt door hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 te schrappen.

Het tweede element is een vereenvoudigde methode voor de berekening van de rechten, gebaseerd op vijf verschillende korven (elk met een verschillend recht), om de administratieve lasten die voortvloeien uit de berekening van de toepasselijke rechten op e-commercegoederen, zowel voor de douane als voor bedrijven, te verminderen.

Het concept van het vereenvoudigde systeem van rechten, het zogenaamde “duty bucketing system”, is gebaseerd op een Canadees model dat sinds 2012 van kracht is voor goederen die bestemd zijn voor privégebruik (b2c- of c2c-goederen) met een waarde tot 500 CAD (ongeveer 340 EUR)¹⁹. Volgens deze benadering is er een beperkt aantal “korven”, elk met duidelijk gespecificeerde categorieën goederen met een vast recht. Binnen het systeem van korven kunnen de toepasselijke rechten voor afzonderlijke producten iets hoger zijn dan het toepasselijke recht op basis van de volledige goederencode.

Het voorstel gaat uit van vijf korven met elk een eigen ad-valorem douanerecht van respectievelijk 0 % (bv. voor boeken, drukwerk, kunstvoorwerpen), 5 % (bv. voor speelgoed, muziekinstrumenten, messenmakerswerk van metaal), 8 % (bv. voor zijde- en katoenproducten, keramische producten, goederen voor fotografie), 12 % (bv. voor lederwaren, reistassen) en 17 % (bv. voor schoeisel, glaswerk), en verwijst naar goederen die zijn vastgesteld op basis van de hoofdstukken van het geharmoniseerd systeem. Marktdeelnemers zullen niettemin nog steeds het 6-cijferige codenummer van het geharmoniseerd systeem moeten vermelden. Dit blijft een vereiste in de voorafgaande vrachtinformatie die uit hoofde van het wetgevingsvoorstel inzake de herziening van het DWU moet worden verstrekt. Goederen waarvoor momenteel een erga omnes-recht van 0 % geldt, blijven in aanmerking komen voor nulrechten.

¹⁹ [Canada's Low-Value Shipments Policy Regarding the Application of Customs Duties](#), WTO Working Group on Micro, Small and Medium-sized Enterprises September 2021.

Goederen die onderworpen zijn aan geharmoniseerde accijnzen en goederen die onderworpen zijn aan antidumping-, antisubsidie- of vrijwaringsmaatregelen, zijn uitgesloten van de vereenvoudigde methode voor de inning van rechten.

Het systeem met de korven neemt de bestaande conventionele rechten als referentie en houdt geen rekening met de oorsprong van de goederen. Indien de marktdeelnemer echter in aanmerking wenst te komen voor preferentiële tarieven door de oorsprong van de goederen aan te tonen, kan hij de standaardprocedures toepassen. Indien een marktdeelnemer in aanmerking wenst te komen voor conventionele of toepasselijke lagere autonome rechten, kan de importeur in kwestie daar evenzo voor zorgen door de standaardprocedures toe te passen. De vrijstelling van rechten voor de invoer van goederen met een totale waarde tot 150 EUR per zending zal met ingang van 1 maart 2028 worden afgeschaft. Vanaf die datum kunnen importeurs kiezen voor het gebruik van de vereenvoudigde tariefbehandeling voor de berekening van de douanerechten die verschuldigd zijn op de ingevoerde e-commercegoederen, en zullen gelijkgestelde importeurs informatie gaan verstrekken aan de EU-douanedatahub over transacties in verband met goederen die aan consumenten in de EU zijn verkocht en vanuit een derdelandsgebied of een derde land zijn verzonden.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 2658/87 wat betreft de invoering van een vereenvoudigde tariefbehandeling voor afstandsverkopen van goederen en van Verordening (EG) nr. 1186/2009 wat betreft de afschaffing van de drempel voor vrijstelling van douanerechten

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 31,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie, Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad¹ voorziet in de vrijstelling van invoerrechten voor goederen die rechtstreeks vanuit een derde land naar een geadresseerde in de Unie worden verzonden in zendingen met een totale intrinsieke waarde van niet meer dan 150 EUR. Tot 1 juli 2021 was de btw bij invoer eveneens vrijgesteld voor de invoer van goederen met een waarde van niet meer dan 22 EUR. De toename van het aantal ingevoerde goederen van geringe waarde als gevolg van de explosieve groei van e-commerce en de daarmee samenhangende vereenvoudigingen hebben douaneautoriteiten voor een uitdaging gesteld om de naleving van fiscale en niet-fiscale vereisten af te dwingen. Daarom is bij Richtlijn (EU) 2017/2455 van de Raad² de vrijstelling van de btw bij invoer voor deze goederen van geringe waarde afgeschaft om de belastinginkomsten van de lidstaten te beschermen, een gelijk speelveld voor de betrokken bedrijven tot stand te brengen en hun lasten tot een minimum te beperken.
- (2) Tegelijkertijd bleef de vrijstelling van douanerechten voor goederen tot 150 EUR behouden, wat de deur openliet voor systematisch misbruik van die drempel door zendingen te onderwaarden en kunstmatig te splitsen.
- (3) In een gedigitaliseerde douaneomgeving waar elektronische gegevens beschikbaar zijn voor alle ingevoerde goederen, ongeacht de waarde ervan, is het niet langer gerechtvaardigd om een vrijstelling van rechten te behouden die is ingevoerd om onevenredige administratieve lasten voor douaneautoriteiten, bedrijven en particulieren te voorkomen. Tegelijkertijd is het, gezien de aanzienlijke omvang van ingevoerde goederen van geringe waarde, noodzakelijk om de financiële belangen van de Unie en haar lidstaten te beschermen.
- (4) Daarom moet in hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 1186/2009 de drempel worden geschrapt waaronder goederen met een te verwaarlozen waarde van niet meer dan 150 EUR per zending zijn vrijgesteld van douanerechten bij invoer.

¹ Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanenvrijstellingen (PB L 324 van 10.12.2009, blz. 23).

² Richtlijn (EU) 2017/2455 van de Raad van 5 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkopen van goederen (PB L 348 van 29.12.2017, blz. 7).

- (5) Het berekenen van het toepasselijke recht, op basis van de tariefindeling, de douanewaarde en de oorsprong van de goederen, is echter een complexe taak. De douane en bedrijven zouden vaak met onevenredige administratieve lasten worden opgezadeld als deze methode in de e-commerce wordt toegepast. Om dit te voorkomen, is het noodzakelijk tussenpersonen in de e-commerce de mogelijkheid te bieden een vereenvoudigde tariefbehandeling toe te passen op basis van een systeem met vijf korven, waarbij elke korf aan een ander douanetarief is gekoppeld met betrekking tot aan de eindverbruiker verkochte goederen. Goederen waarvoor momenteel een erga omnes-recht van 0 % geldt, blijven in aanmerking komen voor nulrechten.
- (6) In dit systeem met korven worden de bestaande conventionele rechten als referentie genomen en wordt geen rekening gehouden met de oorsprong van de goederen. Indien de importeurs echter de conventionele of lagere toepasselijke autonome rechten willen toepassen of voor preferentiële tarieven in aanmerking willen komen door de oorsprong van de goederen aan te tonen, kunnen zij dit doen door de standaardprocedures toe te passen, aangezien het gebruik van de vereenvoudigde tariefbehandeling facultatief is.
- (7) Goederen die onderworpen zijn aan geharmoniseerde accijnzen en goederen die onderworpen zijn aan antidumping-, antisubsidie- en vrijwaringsmaatregelen, worden uitgesloten van de vereenvoudigde tariefbehandeling voor afstandsverkopen van uit derde landen ingevoerde goederen. Daarnaast zijn goederen in de hoofdstukken 73, 98 en 99 van de gecombineerde nomenclatuur ook uitgesloten omdat de invoer van dergelijke goederen (respectievelijk producten van gietijzer, van ijzer en van staal, complete fabrieksinstallaties en goederen die onder bijzondere omstandigheden worden ingevoerd of uitgevoerd) vanwege hun aard niet voor vereenvoudiging in aanmerking komen.
- (8) Overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om de doelstellingen van de Verdragen, met name de goede werking van de douane-unie en de eengemaakte markt, te verwezenlijken. De evenredigheid wordt gewaarborgd door het feit dat dit initiatief de drempel voor vrijstelling van rechten voor de invoer van zendingen met een geringe waarde in de EU afschaft en een doeltreffendere en eenvoudigere aanpak bevordert voor de inning van douanerechten met betrekking tot goederen die in het kader van afstandsverkopen worden ingevoerd.
- (9) De Verordeningen (EEG) nr. 2658/87 en (EG) nr. 1186/2009 moeten daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad wordt als volgt gewijzigd:

- (1) Aan artikel 1 worden de volgende leden 4 en 5 toegevoegd:

“4. In afwijking van lid 3 worden op verzoek van de importeur douanerechten geheven op de invoer van goederen waarvan de levering kan worden aangemerkt als een afstandsverkoop van uit een derdelandsgebied of een derde land ingevoerde goederen in de zin van artikel 14, lid 4, punt 2, van Richtlijn 2006/112/EG, overeenkomstig de vereenvoudigde tariefbehandeling voor afstandsverkopen in de tabel in bijlage I, eerste deel, titel II, punt G.

5. De in lid 4 bedoelde vereenvoudigde tariefbehandeling voor afstandsverkoop is niet van toepassing op:

- a) goederen als bedoeld in artikel 1, lid 1, van Richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad³;
- b) goederen waarvoor maatregelen zijn genomen overeenkomstig Verordening (EU) 2016/1036⁴, Verordening (EU) 2016/1037⁵, Verordening (EU) 2015/478⁶ of Verordening (EU) 2015/755⁷, ongeacht hun oorsprong, en
- c) alle goederen bedoeld bij de hoofdstukken 73, 98 en 99. ”

(2) Bijlage I wordt gewijzigd overeenkomstig de bijlage bij deze verordening.

Artikel 2

Hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad wordt geschrapt.

Artikel 3

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van 1 maart 2028.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

³ Richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns (PB L 58 van 27.2.2020, blz. 4).

⁴ Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie (PB L 176 van 30.6.2016, blz. 21).

⁵ Verordening (EU) 2016/1037 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende bescherming tegen invoer met subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie (PB L 176 van 30.6.2016, blz. 55).

⁶ Verordening (EU) 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer (PB L 83 van 27.3.2015, blz. 16).

⁷ Verordening (EU) 2015/755 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit bepaalde derde landen (PB L 123 van 19.5.2015, blz. 33).