

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2543

Vragen van het lid **Vermeer** (BBB) aan de Staatssecretaris van Financiën over *btw-teruggave consumenten* (ingezonden 21 augustus 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Ildinga** (Financiën) (ontvangen 12 september 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met het vonnis van 24 juli 2024 waarbij een niet-Europees ingezetene consument, in een rechtszaak tegen de ANWB in het ongelijk is gesteld door de rechtbank inzake zijn recht op teruggave btw, waar geen hoger beroep tegen mogelijk is?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend dat bij de beoordeling onder rechtsoverweging 3.5, de rechter zich mede baseert op uw antwoorden op mijn kamervragen?²

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Bent u het eens met de advocaat-generaal, verbonden aan de Hoge Raad, met zijn advies uit 2013 in een eerdere btw-kwestie waarbij hij zich uitgesproken heeft over de uitleg van de btw-richtlijn, in het bijzonder als het gaat over de tekst van de Uitvoeringsbeschikking waarbij hij het volgende hierover zegt: «In de tekst van artikel 23a van de Uitvoeringsbeschikking valt op dat de leverancier gerechtigd is het nultarief toe te passen. Dit suggereert dat de leverancier daartoe niet verplicht is. Die conclusie zou ik echter niet willen trekken. Uit de richtlijntekst (zie punt 5.4 van deze conclusie) volgt een dergelijke vrijblijvendheid namelijk geenszins. De richtlijn schrijft de toepassing van de vrijstelling simpelweg voor. Mits aan de daaraan gestelde voorwaarden is voldaan uiteraard.»³

¹ Rechtbank Gelderland, 24 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:4768

² Aanhangsel van de Handelingen II, vergaderjaar 2023–2024, nr. 2040

³ Parket bij de Hoge Raad, 8 oktober 2013, ECLI:NL:PHR:2013:1139

Antwoord 3

Waar de advocaat-generaal in de bedoelde conclusie⁴ aangeeft dat de btw-richtlijn⁵ een vrijstelling voorschrijft voor, kort gezegd, de levering van goederen die door een niet in (i.c.) Nederland gevestigde afnemer worden vervoerd naar een plaats buiten de Europese Unie (EU), ben ik het met haar eens. In de Nederlandse wet- en regelgeving is die (uitvoer-)vrijstelling vorm gegeven door toepassing van een zogenoemd btw-nultarief⁶. Ik ben het ook eens met haar constatering dat voor eventuele toepassing van die vrijstelling op de levering van goederen aan natuurlijke personen die buiten de EU wonen (niet-EU reizigers) en de goederen in hun persoonlijke bagage meenemen, uiteraard aan de daaraan gestelde voorwaarden moet worden voldaan. In de betreffende bepaling van de btw-richtlijn wordt dat ook uitdrukkelijk aangegeven⁷.

Eén van die voorwaarden is dat de niet-EU reiziger bewijst dat de gekochte goederen de EU daadwerkelijk in zijn persoonlijke bagage hebben verlaten. Zo'n bewijs van uitvoer wordt geleverd door middel van de factuur, of van een in de plaats daarvan komend bewijsstuk, voorzien van het visum van het douanekantoor van uitgang uit de EU. Zoals de advocaat-generaal in haar conclusie aangeeft kan (cursief door de advocaat-generaal) een winkelier/leverancier op het moment van verkoop aan de niet-EU reiziger niet aan (onder andere) deze voorwaarde voldoen, simpelweg omdat de goederen op dat moment (nog) niet zijn of worden uitgevoerd. Op grond van de btw-richtlijn zal de winkelier bij de verkoop dan ook op reguliere wijze btw berekenen aan de niet-EU reiziger. Van een onverschuldigde betaling van btw is in deze geenszins sprake. Pas nadat de winkelier het bewijs van uitvoer heeft ontvangen van de niet-EU reiziger (of van een betrokken intermediair), dus nadat de goederen de grens over zijn gegaan, kan hij alsnog overgaan tot het toepassen van het btw-nultarief zodat hij de btw, eventueel onder verrekening van de fee van een (veelal) betrokken tussenpersoon, aan de niet-EU reiziger kan teruggeven.

Binnen de Nederlandse wet- en regelgeving is de toepassing van onderhavig btw-nultarief door de winkelier en de teruggaaf van btw aan niet-EU reizigers gebaseerd op de relevante bepalingen van de btw-richtlijn en de daarin gestelde voorwaarden.

Vraag 4

Indien u het hiermee eens bent, hoe rijmt u dit met het antwoord dat u gegeven heeft op vraag 3 van mijn kamervragen: «Daarbij merk ik op dat een winkelier niet kan worden verplicht om het btw-nultarief toe te passen respectievelijk de teruggave van btw aan de niet-EU-reiziger te faciliteren.»⁸

Antwoord 4

Zoals ook in mijn bovenstaande antwoord op vraag 3 uiteengezet kan toepassing van het btw-nultarief door de winkelier, op grond van de daaraan in de btw-richtlijn gestelde voorwaarden, noodzakelijkerwijs pas plaatsvinden nadat de betreffende goederen en de niet-EU reiziger Nederland en de EU hebben verlaten. Op het moment van aankoop van de goederen moet de niet-EU reiziger aan de winkelier kenbaar maken dat hij in aanmerking wil komen voor teruggaaf van de in de aankoopprijs opgenomen btw die hij aan de winkelier betaalt. De winkelier moet dat weten omdat medewerking daaraan de nodige (administratieve) handelingen van hem vergt en om te voorkomen dat hij in dat opzicht een risico loopt op het niet voldoen aan de formele vereisten voor toepassing van het btw-nultarief waardoor hij, indien hij de btw teruggeeft aan de niet-EU reiziger, financiële schade op zou lopen. Om een eventuele teruggaaf van btw te kunnen bewerkstelligen moet de winkelier, achteraf, de aanspraak op toepassing van het btw-nultarief

⁴ Concl. A-G M.E. van Hilten, 8 oktober 2013, ECLI:NL:PHR:2013:1139

⁵ Artikel 146, eerste lid, onderdeel b, Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU 2006, L347), hierna: Btw-Richtlijn 2006/112/EG

⁶ Artikel 24, tweede lid, Wet op de omzetbelasting 1968 juncto artikel 23a Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 en het Besluit Omzetbelasting, uitvoer van goederen als reizigersbagage (Stcrt. 2021, 36025)

⁷ Artikel 147, Btw-Richtlijn 2006/112/EG

⁸ Aanhangsel van de Handelingen II, vergaderjaar 2023–2024, nr. 2040

aantonen aan de hand van boeken en bescheiden. Als bewijs dat de betreffende goederen de EU daadwerkelijk met de niet-EU reiziger hebben verlaten dient de winkelier in dat verband te beschikken over een door de Douane geviseerde (kopie-)aankoopfactuur (of een daarmee gelijk te stellen bescheid) die op naam is gesteld van de niet-EU reiziger en waarop het nummer van diens legitimatiebewijs is vermeld. Immers, een teruggaaf van btw kan uitsluitend plaatsvinden aan een niet-EU reiziger die de goederen zelf heeft gekocht en in zijn persoonlijke bagage meeneemt naar een bestemming buiten de EU. De gebruikelijke woon- of verblijfplaats dient de niet-EU reiziger met een legitimatiebewijs aan te tonen.

Gezien de voorwaarden die de btw-richtlijn stelt aan een eventuele teruggaaf van btw aan een niet-EU reiziger én gezien de systematiek van de btw, verloopt dat proces noodzakelijkerwijs via de winkelier (al dan niet door tussenkomst van een intermediair). Hij is immers degene die de goederen aan de niet-EU reiziger verkoopt en daarbij in eerste instantie btw in rekening brengt. Bovendien werkt het btw-systeem, in de hele EU, zo dat de winkelier de belastingplichtige is. Waar vervolgens blijkt dat aan de voorwaarden voor toepassing van het btw-nultarief is voldaan, is de winkelier dan ook de enige die de door hem afgedragen btw via zijn (suppletie)aangifte van de Belastingdienst kan terugvragen en die btw aan de niet-EU reiziger kan teruggeven. Aldus vraagt het proces van het (achteraf) toepassen van het btw-nultarief en de teruggaaf van btw aan de niet-EU reiziger een aanzienlijke administratieve inspanning van de winkelier, waartoe deze niet kan worden verplicht. De winkelier wordt daartoe natuurlijk wel aangemoedigd omdat hij zijn goederen aantrekkelijker maakt door medewerking te verlenen aan een btw-teruggaaf aan niet-EU reizigers. Dit rijmt in die zin met mijn bovenstaande antwoord op vraag 3, dat ik daar heb aangegeven het eens te zijn met de constatering van de advocaat-generaal dat voor eventuele toepassing van de vrijstelling (btw-nultarief) op de levering van goederen aan niet-EU reizigers die de goederen in hun persoonlijke bagage meenemen, uiteraard aan de daaraan gestelde voorwaarden moet worden voldaan. Gezien de vormgeving van die voorwaarden kan de winkelier niet tot medewerking worden verplicht als hij zich daar op het moment van verkoop van de goederen niet aan heeft gecommitteerd door de daartoe vereiste (administratieve) handelingen te verrichten. Daar staat uiteraard tegenover dat het voor een niet-EU reiziger aantrekkelijk kan zijn in voorkomend geval de goederen bij een andere winkelier te kopen die wel zijn medewerking aan btw-teruggaaf aanbiedt.

Vraag 5

Bent u bekend met het feit dat Directoraat-Generaal Interne Markt (GROW) en Directoraat-Generaal Belasting en Douane-unie (TAXUD) van de Europese Commissie (EC) oordelen dat btw-teruggaaf een recht is, mits aan de voorwaarden is voldaan en dat in 24 talen op de website van de Europese Unie dit is weergegeven en dat de lidstaten zich hier aan moeten houden?

Antwoord 5

Een recht op teruggaaf van btw aan niet-EU reizigers die de betreffende goederen in hun persoonlijke bagage meenemen naar een bestemming buiten de EU kan inderdaad alleen ontstaan als aan alle daaraan door de btw-richtlijn gestelde voorwaarden is voldaan. De betreffende Nederlandse wet- en regelgeving is op dit uitgangspunt gebaseerd.

Vraag 6

Deelt u de zienswijze zoals deze verwoord is op de website www.europa.eu: «Als u ingezetene buiten de EU bent, kunt u aanspraak maken op btw-teruggave voor goederen die u tijdens uw verblijf in de EU hebt gekocht. U moet daarvoor bij vertrek de goederen binnen drie maanden na de aankoop ervan samen met de documenten voor btw-teruggave aan de douane laten zien. De procedure zelf (d.w.z. de aanvraag en de terugbetaling) is niet geharmoniseerd op EU-niveau. Dit betekent dat de EU-landen verschillende procedures kunnen toepassen, afhankelijk van de vraag of de verkoper van het product en/of een derde («tax-refund-intermediair») erbij betrokken zijn (op het moment van aankoop of daarna). Alle aanvragen moeten door de douaneautoriteit (digitaal of fysiek) worden gevalideerd voordat u de EU verlaat. Hou er rekening mee dat u in sommige landen voor een bepaald

minimumbedrag moet hebben besteed of aan andere criteria moet voldoen om aanspraak te kunnen maken op teruggave.»⁹

Antwoord 6

Ja. Deze mededeling op www.europa.eu is in lijn met mijn bovenstaande antwoorden. De opmerking dat «de procedure zelf» niet op EU-niveau is geharmoniseerd impliceert overigens dat lidstaten, binnen de grenzen en voorwaarden van de btw-richtlijn, het proces zodanig kunnen inrichten dat een juiste inning van de btw is gewaarborgd en fraude kan worden voorkomen.¹⁰

Vraag 7

Kan een niet-EU ingezetene zich rechtstreeks, al dan niet met een intermediair, wenden tot de Belastingdienst als een retailer niet wenst mee te werken aan btw-teruggave mits hij/zij aan alle voorwaarden voldoet?

Antwoord 7

Zoals ik gemotiveerd heb aangegeven in mijn antwoord op vraag 4 moet onderhavige teruggaaf van btw, gezien de daaraan in de btw-richtlijn en de daarop gebaseerde Nederlandse wet- en regelgeving gestelde voorwaarden, noodzakelijkerwijs via de winkelier dan wel een betrokken intermediair verlopen. De winkelier is immers de belastingplichtige volgens de btw. De Belastingdienst kan niet zelfstandig en rechtstreeks btw teruggeven aan niet-EU reizigers zonder dat de winkelier zijn aanspraak op het btw-nultarief heeft aangetoond. Als de winkelier daarin slaagt kan hij de btw onder toepassing van het nultarief via zijn (suppletie)aangifte van de Belastingdienst terugvragen, waarna de winkelier die btw aan de niet-EU reiziger kan teruggeven.

Vraag 8

Indien het antwoord op de vorige vraag nee is, hoe kan de consument dan zijn btw terug krijgen als de retailer niet meewerkt?

Antwoord 8

Als een retailer/winkelier ten tijde van de verkoop aan de consument/niet-EU reiziger kenbaar maakt dat hij (achteraf) niet het btw-nultarief zal toepassen en de btw niet zal teruggeven, kan die consument/niet-EU reiziger ervoor kiezen zijn aankoop te doen bij een retailer/winkelier die aangeeft daar wel in te faciliteren.

Vraag 9

In de ANWB-zaak (zie vraag 1) is geen hoger beroep en cassatie mogelijk conform artikel 332 lid 1 Rv, zodat de uitspraak nu gezien moet worden als vaste rechtspraak. Bent u van mening dat deze uitspraak haaks staat op de Europese Richtlijnen 146 en 147 en dat Nederland zich niet houdt aan de Europese Richtlijnen met deze rechtspraak?

Antwoord 9

Nee. In bedoelde uitspraak bevestigt Rechtbank Gelderland dat de gememoreerde artikelen 146 en 147 van de Europese btw-richtlijn zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving¹¹. In bovenstaande antwoorden heb ik gemotiveerd aangegeven dat de Nederlandse wet- en regelgeving in deze is gebaseerd op en in lijn is met de btw-richtlijn en de daarin opgenomen voorwaarden voor toepassing van het btw-nultarief respectievelijk de onderhavige teruggaaf van btw aan niet-EU reizigers.

Vraag 10

Bent u het eens met dat de Uitvoeringsbeschikking artikel 23A, als onderdeel Wet Omzetbelasting 1968 toeziet op de rechtsverhouding tussen de ondernemer en Belastingdienst en niet op de rechtsverhouding tussen ondernemer

⁹ Europa.eu, https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/shopping/vat/index_nl.htm

¹⁰ Artikel 273, Btw-Richtlijn 2006/112/EG

¹¹ Artikel 24, tweede lid, Wet op de omzetbelasting 1968 en artikel 23a Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968

en consument, zo ook door uw voorganger bevestigd in de Staatscourant waar hij zegt: «Overigens is de terugbetaling van de btw aan de reiziger door de leverancier een civielrechtelijke aangelegenheid tussen de reiziger en de leverancier»?¹²

Antwoord 10

Artikel 23a van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 geeft aan onder welke voorwaarden een winkelier het btw-nultarief kan toepassen op de levering van goederen aan niet-EU reizigers die de goederen in hun persoonlijke bagage meenemen naar een bestemming buiten de EU en op grond van die uitvoer de op hun aankopen betaalde btw willen terugvragen. Op basis van die, op de btw-richtlijn gebaseerde, voorwaarden dient de winkelier zijn aanspraak op toepassing van het btw-nultarief aan de hand van boeken en bescheiden richting de Belastingdienst aan te tonen. Daartoe moeten overigens zowel de winkelier als de niet-EU reiziger zich de nodige inspanningen getroosten. Als de winkelier slaagt in het aantonen van die aanspraak dan kan hij de afgedragen btw via zijn (suppletie)aangifte van de Belastingdienst terugvragen. Waar de winkelier zich ten tijde van de verkoop richting niet-EU reiziger heeft gecommitteerd aan het teruggeven van de btw, heeft de Belastingdienst daar verder geen betrokkenheid bij.

Vraag 11

Bent u bereid om de EC voor te leggen dat de artikelen 146 en 147 van de btw-richtlijn niet correct lijken te zijn omgezet naar nationale wetgeving en ter verkrijging van definitieve duidelijkheid de EC te vragen of de btw-richtlijn een vrijblijvende of verplichte medewerking aan btw-teruggaaf verzoeken van consumenten beoogt en de uitkomsten van de reactie van de EC met de Kamer te delen?

Antwoord 11

Nee. Zoals in de voorgaande antwoorden uiteengezet ben ik van mening dat de betreffende bepalingen van de Nederlandse wet- en regelgeving zijn gebaseerd op en in lijn zijn met de genoemde artikelen van de btw-richtlijn. Een consument/niet-EU reiziger kan de betaalde btw terugvragen bij de winkelier waar de aankopen zijn gedaan mits aan alle daaraan gestelde voorwaarden, onder andere ten aanzien van toepassing van het btw-nultarief door de winkelier, wordt voldaan.

¹² Staatscourant 2021, 36025