



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Algemeen douanebesluit in verband met de invoering van een handelingskostenvergoeding voor e-commercezendingen

Nader Rapport

12 juni 2026
2026-0000247161

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Algemeen douanebesluit in verband met de invoering van een handelingskostenvergoeding voor e-commercezendingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 december 2025, nr. 2025002766, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 december 2025, nr. W06.25.00342/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 1 december 2025, no.2025002766, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Algemeen douanebesluit in verband met de invoering van een handelingskostenvergoeding voor e-commercezendingen, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt een nationale handelingskostenvergoeding voor e-commercezendingen ingevoerd van € 2 per aangifteregel voor pakketjes met een waarde tot en met € 150 die van buiten de Europese Unie worden ingevoerd. De nationale fee is bedoeld als tijdelijke regeling in afwachting van een EU-handelingskostenvergoeding. De maatregel wordt volgens de toelichting alleen en gelijktijdig ingevoerd met Frankrijk en België, de lidstaten met eveneens een grote stroom aan e-commercezendingen. Deze lidstaten beogen volgens de toelichting een nationale fee in te voeren per 1 januari 2026. Door met de nationale maatregel hierbij aan te sluiten, zouden waterbedeffecten moeten worden voorkomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt dat het afhandelen van de inmiddels zeer grote stroom aan individuele e-commercezendingen voor de Douane een urgent probleem is dat om een oplossing vraagt en dat daarbij ook onconventionele oplossingen worden verkend. Als andere lidstaten met veel e-commerce overgaan tot het invoeren van een nationale fee en zulks zou leiden tot een grote toestroom van deze zendingen naar Nederland, begrijpt zij de noodzaak van handelen.

Het treffen van voorbereidingen voor een nationale maatregel kan echter niet los worden gezien van ontwikkelingen hieromtrent in EU-verband, in het bijzonder de recente afspraak over afschaffing van de huidige vrijstelling voor het heffen van invoerrechten voor zendingen met een waarde tot en met € 150 en de brief van de Europese Commissie van 28 november 2025. Het op korte termijn afschaffen van deze vrijstelling lijkt de omvang van het probleem en de urgentie van handelen te beïnvloeden. De belangrijkste prikkel voor de huidige werkwijze van het individueel verzenden van e-commercegoederen valt daarmee immers op korte termijn weg.

De Afdeling merkt op dat het raadzaam is in het licht van de Europese ontwikkelingen pas op de plaats te maken. Dit temeer gelet op onder meer de juridische risico's van de beoogde nationale fee. Procedures over de juridische kwetsbaarheid kunnen er ook toe leiden dat de fee of een deel daarvan achteraf moet worden terugbetaald, wat budgettaire risico's met zich brengt.

De Afdeling constateert dat de voorgenomen handelingskostenvergoeding kwetsbaar is in het licht van artikel 52, tweede lid, aanhef en onderdeel d, van het Douanewetboek van de Unie (DWU), artikel VIII, eerste lid, onderdeel a, GATT 1994 en artikel 1:19 van de Algemene douanewet (Adw). Zij



adviseert deze kwetsbaarheden nader te bezien vanwege de grote belangen en de te verwachten juridische procedures.

De handelingskostenvergoeding als kostenvergoeding vergt verder een transparant inzicht in de aard en hoogte van de door te berekenen kosten. De toelichting roept op dit punt vragen op. Zo lijken de effecten van het vervallen van de genoemde vrijstelling niet mee te zijn genomen. Ook lijkt er geen rekening te zijn gehouden met de bestaande reguliere controlestroom en de vergoeding voor de zogenoemde perceptiekosten daarbij.

Evenmin is voorzien in een herzieningsmechanisme. De Afdeling constateert dat de berekening van de kosten onduidelijkheden bevat en onvoldoende inzichtelijk is. Daarmee is niet overtuigend onderbouwd dat de hoogte van de handelingskostenvergoeding de werkelijke kosten zoveel mogelijk benadert.

Bovendien is het tijdpad tot de verwachte invoering zeer krap. Dit geldt niet alleen voor het zorgvuldig juridisch inbedden van de maatregel, maar ook voor het adequaat kunnen uitvoeren van de maatregel door zowel de Douane als de indieners van de aangifte.

Hoewel de Afdeling oog heeft voor de ontstane situatie en de wens tot handelen begrijpt, adviseert zij een pas op de plaats. Het treffen van voorbereidingen voor het invoeren van de maatregel is begrijpelijk, het daadwerkelijk invoeren ervan vergt in haar ogen vooralsnog nadere overweging. Zij adviseert daarbij eerst te bezien wat de afschaffing van de vrijstelling feitelijk gaat betekenen voor de e-commercestroom, alvorens tot invoering van een nationale fee over te gaan. Verder adviseert zij de fee nader te bezien in het licht van de uit het Europese en nationale recht voortvloeiende randvoorwaarden en bij invoering daarvan de hoogte van de te hanteren fee in het licht van die randvoorwaarden overtuigend te motiveren.

In verband met deze opmerkingen dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Inleiding

a. Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit wijzigt het Algemeen douanebesluit om een nationale handelingskostenvergoeding (hierna: handelingskostenvergoeding) voor e-commercezendingen in te voeren. E-commercezendingen zijn zendingen van goederen met een waarde tot en met € 150 die via een vereenvoudigde douaneaangifte rechtstreeks aan consumenten worden geleverd. De beoogde handelingskostenvergoeding bedraagt € 2 per aangifteregel (goederencode) voor pakketjes met een waarde tot en met € 150 die van buiten de Europese Unie (EU) worden ingevoerd. De Douane verwerkt volgens de toelichting dagelijks ongeveer 3 miljoen aangifteregels per dag.

De nationale fee is bedoeld als tijdelijke regeling in afwachting van een Europese handelingskostenvergoeding, die volgens de toelichting per 1 november 2026 wordt verwacht. Het ontwerpbesluit treedt in werking bij koninklijk besluit, maar alleen als Frankrijk en België een nationale fee invoeren. Deze lidstaten beogen volgens de toelichting per 1 januari 2026 een nationale fee in te voeren, waardoor ook Nederland per deze datum een nationale regeling beoogt. Dit om zogenoemde waterbedeffecten te voorkomen. Per brief van 15 december 2025 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer laten weten dat Frankrijk, België en Luxemburg hun nationale handelingskostenvergoeding op zijn vroegst op 1 februari 2026 zullen invoeren. Het ontwerpbesluit bevat geen overgangsrecht.

De toelichting vermeldt dat het bedrag van € 2 voor de nationale fee is vastgesteld overeenkomstig de berekening en berekenmethode die de Europese Commissie (EC) voor de op termijn in te voeren EU-handelingskostenvergoeding heeft gemaakt. Ook de andere lidstaten die een nationale fee invoeren, hanteren volgens de toelichting dit tarief.

b. Achtergrond en doel maatregel

Voor zendingen met een waarde tot en met € 150 geldt op dit moment een vrijstelling voor het heffen van invoerrechten. Om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling worden e-commercezendingen individueel verzonden in plaats van via bulkzendingen. De toelichting geeft aan dat omdat e-commercezendingen individueel worden verzonden het niet mogelijk is hierop effectieve risicoselectie toe te passen of controlebevindingen te extrapoleren. Ook ontbreekt het de Douane aan relevante informatie omtrent risico's door de vereenvoudigde douaneaangifte voor zendingen tot en met € 150. De non-conformiteit aan Europese productregelgeving bij de e-commercestroom is hoog. De toelichting benoemt verder het plegen van fiscale fraude.



Doel van de maatregel is het compenseren van de Douane voor de kosten die voortvloeien uit de werkzaamheden bij het in het vrije verkeer brengen van e-commercegoederen, de kosten van het controleren van de e-commercestroom en het intensiveren van toezicht.

c. Probleemanalyse

Volgens de toelichting is het aantal e-commercezendingen sinds 2019 sterk toegenomen en is momenteel ongeveer driekwart van de douaneaangiften e-commerce-gerelateerd. Het verzenden van e-commercegoederen via individuele pakketjes in grote aantallen zendingen is lucratief, omdat anders dan bij bulkverzendingen, bij individuele verzendingen het vrijstellingsbedrag over het algemeen niet wordt overschreden. Volgens de toelichting is de huidige situatie voor die lidstaten die de meeste e-commerce afhandelen, naast Nederland vooral Frankrijk en België, dusdanig onhoudbaar dat een EU-handelingskostenvergoeding niet kan worden afgewacht. Daarbij is de inschatting dat wanneer Nederland deze lidstaten niet volgt in het invoeren van een tijdelijke nationale handelingskostenvergoeding, in Nederland een verdubbeling van het aantal e-commerce aangiftheregels te verwachten is. Dit kan volgens de toelichting leiden tot overbelasting van de Douane en haar IT-systemen, met ernstige gevolgen voor zowel de e-commerceafhandeling als de reguliere importstromen via Nederlandse havens en luchthavens.

d. Recente ontwikkelingen

De EU-handelingskostenvergoeding is nog in onderhandeling als onderdeel van het nieuwe Douanewetboek van de Unie. De verwachting is dat deze fee op zijn vroegst per november 2026 zou kunnen worden ingevoerd. Wel hebben de gezamenlijke Ministers van Financiën in de Ecofinraad afgesproken om per 1 juli 2026 met een tijdelijke maatregel, in afwachting van een definitieve regeling, effectief de vrijstelling van € 150 af te schaffen. Daarbij zal een tarief van € 3 per aangiftheregel worden gehanteerd. Gevolg daarvan zal zijn dat het voordeel van de vrijstelling voor individuele e-commercezendingen ten opzichte van bulkzendingen kleiner wordt of zelfs wegvalt. Dit betekent ook een toename aan geïnde douanerechten. Dit leidt gegeven de standaardssystematiek in de douaneregeling tot een toename van de vergoeding die Nederland in verband met de perceptiekosten ontvangt. Deze vergoeding bedraagt 25% van de douaneopbrengsten.

2. Maatregel in het licht van Europese ontwikkelingen

De Afdeling begrijpt dat het afhandelen van de inmiddels zeer grote stroom aan individuele e-commercezendingen voor de Douane een urgent probleem is dat om een oplossing vraagt en dat daarbij ook onconventionele oplossingen worden verkend. Als andere lidstaten met veel e-commerce overgaan tot het invoeren van een nationale fee en zulks zou leiden tot een grote toestroom van deze zendingen naar Nederland, begrijpt zij de noodzaak van handelen.

Het treffen van voorbereidingen voor een nationale maatregel kan echter niet los worden gezien van ontwikkelingen hieromtrent in EU-verband, in het bijzonder de afspraak over afschaffing van de € 150-vrijstelling vanaf 1 juli 2026. Hoewel de toelichting het voornemen noemt om de vrijstelling in 2026 af te schaffen, gaat de toelichting niet in op wat de gevolgen van deze afspraak zijn voor de verwachte omvang van e-commercezendingen en het invoeren van een nationale handelingskostenvergoeding.

Het op korte termijn afschaffen van de vrijstelling lijkt de omvang van het probleem en de urgentie van handelen sterk te beïnvloeden. Het is immers aannemelijk dat het vervallen van de vrijstelling zijn weerslag zal hebben op het aantal e-commercebestellingen van consumenten. Doordat een vast tarief van € 3 per aangiftheregel gaat gelden, wordt het extra onaantrekkelijk om kleine zendingen met verschillende goedkope producten in te voeren, nu de € 3 per productgroep wordt geheven. Het douanerecht kan daarmee een veelvoud bedragen van de kosten van de bestelling.

Ook is de huidige werkwijze van de grote platforms in derde landen om pakketjes individueel te verzenden, mede gebaseerd op het zo goed mogelijk inspelen op de voordelen die de vrijstellingsgrens biedt. Nu deze op korte termijn weg zullen vallen, vervalt de prikkel voor deze platforms om de huidige werkwijze voort te zetten en mag een zeker effect verwacht worden in de wijze waarop e-commercezendingen zullen plaatsvinden. Dit roept de vraag op de afschaffing van de vrijstelling er niet al toe zal leiden dat de grote stroom aan individuele e-commercezendingen zal worden vervangen door beter beheersbare bulkstromen.

Daarbij komt dat de beoogde nationale fee verschillende risico's kent waarvan het de vraag is of deze voldoende zijn meegewogen in de keuze om samen met slechts enkele lidstaten vooruit te lopen op een EU-handelingskostenvergoeding. In dit kader is de brief van de EC van 28 november 2025 (hierna: de brief) van belang waarin de EC een aantal (juridische) randvoorwaarden noemt voor de invoering

van een nationale fee. In punt 3 komen deze randvoorwaarden aan de orde.

Hoewel de Afdeling oog heeft voor de ontstane situatie, adviseert zij, mede gezien het Europeesrechtelijke kader, een pas op de plaats te maken totdat duidelijk is of de beoogde afschaffing van de vrijstelling metterdaad tijdig plaatsvindt en de beoogde gedragseffecten optreden. Het treffen van voorbereidingen voor het invoeren van de maatregel is begrijpelijk, het daadwerkelijk invoeren ervan vergt in haar ogen vooralsnog nadere overweging.

3. Juridische houdbaarheid

a. Inleiding

De vraag is of de vormgeving van de voorgenomen maatregel juridisch houdbaar is. Dit betreft zowel de grondslag voor de maatregel, als de hoogte van de fee van € 2. De Afdeling wijst erop dat de EU exclusief bevoegd is op het terrein van de douane-unie. Lidstaten mogen op dit terrein geen zelfstandige wet- of regelgeving vaststellen. De toelichting benoemt dat artikel 52, tweede lid, onderdeel d, DWU het mogelijk maakt om een nationale fee in te voeren. De EC vermeldt in de brief dat dit momenteel de enige bepaling is die mogelijk een grondslag zou kunnen bieden voor een nationale fee.

b. Europeesrechtelijke grondslag en randvoorwaarden nationale fee

Op grond van genoemd artikel 52 moeten douaneformaliteiten en -controles in de regel kosteloos zijn. Slechts bij uitzondering mogen vergoedingen of kosten worden opgelegd. Dit is alleen het geval wanneer deze verband houden met een specifieke, daadwerkelijk door de Douane verleende dienst. De EC geeft in de brief aan dat volgens bestaande jurisprudentie een juridisch aanvaardbare vergoeding moet zien op een daadwerkelijk geleverde dienst en in verhouding moet staan tot de kosten van die dienst.

De EC wijst er verder op dat lidstaten moeten zorgen voor een transparante en op feiten gebaseerde aanpak bij het overwegen van een nationale fee. Dit betekent bijvoorbeeld een duidelijke beschrijving van de betreffende specifieke dienst en het bieden van inzicht in de wijze van berekenen van de werkelijke gemiddelde kosten. Ook moet worden voorzien in een periodieke herziening van de kosten om aansluiting bij de werkelijke kosten te garanderen en overcompensatie te voorkomen. Ook moeten lidstaten die een nationale handelingskostenvergoeding invoeren hun aanpak onderling afstemmen. Dit ter voorkoming van verstoringen op de interne markt.

Een belangrijke vraag is welke ruimte voorgaande biedt voor een algemene nationale fee die in alle gevallen geldt voor pakketjes tot en met € 150 die van buiten de EU worden ingevoerd. Naast dat het moet gaan om kosten voor een specifiek verleende dienst, moet het ook uitzonderlijke controlemaatregelen betreffen.

Volgens de toelichting kan, gezien de uitzonderlijke toename van e-commercezendingen met goederen waarvan de herkomst, samenstelling en conformiteit vaak moeilijk vast te stellen zijn, worden aangenomen dat de aard van de goederen in deze zendingen en het verhoogde risico op niet-naleving van product- en veiligheidsvoorschriften het noodzakelijk maken om aanvullende en gerichte controlemaatregelen te treffen, wat aanvullende kosten met zich brengt.

Volgens de toelichting kan de aard van deze controles als uitzonderlijk worden beschouwd, aangezien zij voortvloeien uit de noodzaak om, in het licht van specifieke risico's, intensievere verificaties uit te voeren teneinde de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving te waarborgen. Volgens de toelichting wordt voor deze controlewerkzaamheden geen vergoeding voor perceptiekosten ontvangen aangezien e-commercezendingen zijn vrijgesteld van invoerrechten.

De Afdeling merkt op dat e-commercebestellingen als zodanig niet nieuw zijn en dat de groei van het aantal zendingen sinds 2019 is ingezet. Het gaat om een reguliere stroom aan in te voeren zendingen die past binnen de ruimte die wet- en regelgeving biedt. De noodzaak van aanvullende, intensievere en gerichte controlemaatregelen, maakt op zichzelf nog niet dat deze uitzonderlijk zijn. Dat in het verleden volgens de toelichting niet voldoende is onderkend dat de stroom aan e-commercezendingen een grote vlucht zou nemen, betekent niet dat de kosten voor het maken van een inhaalslag zodat de Douane beter geëquipeerd is, zonder meer in rekening kunnen worden gebracht.

Daarnaast mag een zeker basisaantal pakketjes geacht worden te zijn begrepen in de huidige vergoeding voor perceptiekosten, nu het gaat om een al langer bestaande reguliere stroom aan in te voeren zendingen. De taak van de Douane om zendingen te controleren, omvat ook die waarop een vrijstelling wordt toegepast. De taak van de Douane om pakketjes te controleren om te bezien of deze



aan alle gestelde voorwaarden voldoen, is op zich niet bijzonder. Uitzonderlijk is wel de stijging van het aantal pakketjes in korte tijd.

Voor het in rekening brengen van reguliere kosten biedt artikel 52 DWU echter geen ruimte, noch voor het in rekening brengen van een fee voor kosten die al worden vergoed. Overcompensatie is immers niet toegestaan.

Het voorgaande brengt mee dat nader gemotiveerd dient te worden waarom een kostenvergoeding moet en kan worden gevraagd voor douanecontroles van e-commercezendingen.

c. Hoogte fee

De EC geeft voorts aan dat de verleende specifieke dienst in verhouding moet staan tot de werkelijke kosten van die dienst.

De toelichting vermeldt dat de gemiddelde Nederlandse kosten € 2,12 per aangifteregel bedragen, maar dat de fee vanwege Europese uniformiteit op € 2 wordt vastgesteld. De berekening van de nationale fee bestaat uit verschillende componenten, waaronder de investeringen in de komende vier jaren en het verwachte aantal aangifteregels waarover de kosten uitgesmeerd worden. De hoogte van de fee en de onderbouwing daarvan roepen een aantal vragen op.

Dat betreft allereerst de gevolgen van het vervallen van de vrijstelling voor de invoer van goederen met een waarde tot en met € 150 voor de te ontvangen vergoeding voor perceptiekosten. Immers, met de aangekondigde heffing van € 3 per aangifteregel ontvangt de lidstaat voor elke aangifteregel reeds € 0,75 als perceptiekosten.

Ten tweede is de vraag of in de berekening van de hoogte van de fee steeds rekening is gehouden met gedragseffecten als gevolg van het vervallen van de vrijstelling en het invoeren van een fee. Het vervallen van de vrijstelling heeft evenals de handelingskostenvergoeding mede tot doel om individuele zendingen te doen vervangen door bulkzendingen. De fee leidt volgens de in de toelichting beschreven berekening vanwege de afnemende vraag bij consumenten, een toename in bulkverzendingen en een verschuiving van e-commercestromen naar andere lidstaten, tot een daling van het gemiddelde aantal aangifteregels naar circa 675.000 per dag. Hierbij lijkt het effect van het vervallen van de vrijstelling nog niet te zijn meegenomen. De toelichting gaat niet in op wat deze effecten betekenen voor de investeringsbehoefte en het aantal benodigde fte voor de komende vier jaren en daarmee de noodzaak en de hoogte van de fee.

Ten derde vergt de berekening van de kosten een nadere toelichting nu uitgegaan lijkt te worden van een situatie waarbij er in het geheel nog geen sprake is van controlewerkzaamheden op e-commercezendingen, terwijl dit nu ook al onderdeel uitmaakt van de reguliere douanewerkzaamheden. Het lijkt of ook kosten voor reguliere werkzaamheden – mede in de vorm van een inhaalslag van investeringen – in de berekening worden meegenomen.

Ten vierde is het de vraag of over de handelingskostenvergoeding omzetbelasting verschuldigd zal zijn. Er lijkt immers sprake te zijn van het door de douane verrichten van een dienst tegen een vergoeding.

De Afdeling constateert dat de berekening van de kosten onduidelijkheden bevat en onvoldoende inzichtelijk is. Ook is niet voorzien in een herzieningsmechanisme. Zij adviseert de berekening van de kosten voor de Nederlandse situatie en de onderbouwing van de aannames nader te bezien in het licht van artikel 52 DWU en de in dat verband door de EC in haar brief geformuleerde voorwaarden voor een nationale fee.

Daarnaast is van belang dat ook artikel VIII, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel 1994 (GATT 1994) van de World Trade Organization bepaalt dat de fee niet meer dan kostendekkend mag zijn. Ook mag deze geen indirecte bescherming van binnenlandse producten inhouden. De Afdeling merkt op dat de opmerking in de toelichting dat de fee mede moet dienen ter bescherming van de concurrentiepositie van de EU, hiermee op gespannen voet staat.

De Afdeling constateert dat de voorgenomen handelingskostenvergoeding kwetsbaar is in het licht van artikel 52, tweede lid, aanhef en onderdeel d, DWU en artikel VIII, eerste lid, onderdeel a, GATT 1994.

d. Nationale grondslag maatregel

Artikel 1:19 Adw is de nationale grondslag voor het ontwerpbesluit. Dit artikel biedt de mogelijkheid

om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin de belanghebbende ter zake van het verrichten van werkzaamheden kosten aan het Rijk is verschuldigd. Of het in rekening brengen van kosten aan de orde kan zijn, wordt daarbij vastgesteld aan de hand van het nationale beoordelingskader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten uit het rapport 'Maat houden'.

Als op grond van het beoordelingskader een kostenvergoeding aan de orde kan zijn, schrijft het derde lid van artikel 1:19 Adw voor dat die vergoeding zodanig wordt vastgesteld dat de verschuldigde kosten de werkelijke kosten zoveel mogelijk benaderen. Op dit punt sluit de nationale bepaling aan bij de genoemde uitgangspunten van het DWU en de GATT 1994 dat de fee niet meer dan kostendekkend mag zijn.

Het algemene uitgangspunt van het beoordelingskader is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen wordt gefinancierd. Hierop zijn twee uitzonderingen mogelijk: het profijtbeginsel en het 'de veroorzaker betaalt'-beginsel. Een beroep hierop dient zorgvuldig te worden gemotiveerd. Volgens de toelichting op het ontwerpbesluit is het 'de veroorzaker betaalt'-beginsel van toepassing. Het is echter de vraag of dit inderdaad het geval is.

Dit principe lijkt gezien de in het rapport 'Maat houden' genoemde voorbeelden niet te zien op reguliere controlewerkzaamheden, zoals die voor e-commercezendingen. Het bestellen of leveren van e-commercezendingen is niet per definitie risicovol. Niet alle e-commercezendingen komen uit risicolanden en niet alle producten uit die landen zijn ondeugdelijk. De handelingskostenvergoeding gaat echter wel voor alle e-commercezendingen tot en met € 150 gelden. Er lijkt daarmee onvoldoende relatie te bestaan tussen de kosten van het toezicht en de 'veroorzaker' van die kosten.

De Afdeling constateert dat de ruimte om een nationale fee in te voeren wordt beheerst door de hiervoor genoemde bepalingen in artikel 52 DWU en artikel VIII, eerste lid, onderdeel a, GATT 1994. De beoogde fee is in het licht van zowel die bepalingen als in het licht van artikel 1:19 Adw kwetsbaar.

De Afdeling adviseert de kwetsbaarheden nader te bezien gezien de grote belangen en de te verwachten juridische procedures. Procedures over de juridische kwetsbaarheid kunnen er ook toe leiden dat de fee of een deel daarvan achteraf moet worden terugbetaald, wat budgettaire risico's met zich brengt.

4. Uitvoeringsgevolgen voor aangevers

Het is de vraag of de potentiële indieners van de douaneaangifte die de handelingskostenvergoeding in rekening gebracht krijgen – dit zijn volgens de toelichting circa 30 partijen die de aangifteplicht verzorgen voor de e-commercebedrijven – zich voldoende op de maatregel kunnen voorbereiden nu de invoeringsdatum niet duidelijk is, maar zeer kort lijkt. De toelichting gaat hier niet op in en benoemt alleen dat de regeldruk en nalevingslasten voor de bedrijven tot een minimum worden beperkt en dat de aangever in staat is om de verplichtingen na te komen.

De toelichting gaat ook niet in op de financiële risico's die de fee voor bedrijven kan opleveren. Bedrijven moeten de fee in de eerste periode mogelijk voorfinancieren of kunnen deze in het geheel niet in rekening brengen voor zover het vóór de invoeringsdatum gedane bestellingen betreft die na de invoeringsdatum worden ingevoerd. Dit kan leiden tot liquiditeitsproblemen. Er is niet voorzien in een overgangsmaatregel voor na inwerkingtreding van de maatregel ingevoerde goederen die al voor de inwerkingtreding zijn besteld. De toelichting gaat ook hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van de maatregel voor aangevers.

5. Conclusie

De Afdeling begrijpt dat het afhandelen van de inmiddels zeer grote stroom aan individuele e-commercezendingen voor de Douane een urgent probleem is dat om een oplossing vraagt en dat daarbij ook onconventionele oplossingen worden verkend. Als andere lidstaten met veel e-commerce overgaan tot het invoeren van een nationale fee en zulks zou leiden tot een grote toestroom van deze zendingen naar Nederland, begrijpt zij de noodzaak van handelen.

Echter, de keuze voor het treffen van een nationale maatregel kan niet los worden gezien van ontwikkelingen hieromtrent in EU-verband, in het bijzonder de afspraak over afschaffing van de vrijstelling van € 150 en de brief van de EC. Het op korte termijn afschaffen van de vrijstelling lijkt de omvang van het probleem en de urgentie van handelen te beïnvloeden. De belangrijkste prikkel voor de huidige werkwijze van het individueel verzenden van e-commercegoederen valt daarmee immers op korte termijn weg.



De Afdeling merkt op dat het raadzaam is in het licht van de Europese ontwikkelingen pas op de plaats te maken. Dit temeer gelet op onder meer de juridische risico's van de beoogde nationale fee. Procedures over de juridische kwetsbaarheid kunnen er ook toe leiden dat de fee of een deel daarvan achteraf moet worden terugbetaald, wat budgettaire risico's met zich brengt.

Ook vergt het invoeren van de handelingskostenvergoeding als kostenvergoeding een transparant inzicht in de aard en hoogte van de door te berekenen kosten. De toelichting motiveert onvoldoende dat de hoogte van de handelingskostenvergoeding de werkelijke kosten zoveel mogelijk benadert.

Bovendien is het tijdpad tot de verwachte invoering zeer krap. Dit geldt niet alleen voor het zorgvuldig juridisch inbedden van de maatregel, maar ook voor het adequaat kunnen uitvoeren van de maatregel door zowel de Douane als de indieners van de aangifte.

Hoewel de Afdeling oog heeft voor de ontstane situatie, adviseert zij een pas op de plaats te maken. Het treffen van voorbereidingen voor het invoeren van de maatregel is begrijpelijk, het daadwerkelijk invoeren ervan vergt in haar ogen vooralsnog nadere overweging.

Zij adviseert daarbij eerst te bezien wat de afschaffing van de vrijstelling feitelijk gaat betekenen voor de e-commercestroom, alvorens tot invoering van een nationale fee over te gaan. Verder adviseert zij de fee nader te bezien in het licht van de uit het Europese en nationale recht voortvloeiende randvoorwaarden, en bij invoering daarvan de hoogte van de te hanteren fee in het licht van die randvoorwaarden overtuigend te motiveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Het kabinet is niet voornemens om een nationale handelingskostenvergoeding in te voeren. Zoals ook gecommuniceerd in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit, zou de betreffende maatregel enkel worden ingevoerd wanneer Frankrijk en België een nationale handelingskostenvergoeding zouden invoeren. De voorgestelde nationale maatregel had daarmee een volgend karakter. Deze lidstaten zijn, net als Nederland, landen met dagelijks een grote stroom aan e-commercezendingen. Genoemde lidstaten waren op het moment van aanhangig maken van het ontwerpbesluit voornemens een nationale handelingskostenvergoeding in te voeren, per 1 januari 2026. Door met de voorgestelde nationale maatregel hierbij aan te sluiten, zouden waterbedeffecten richting Nederland, een stilstand in de Nederlandse logistiek en het vastlopen van de douaneprocessen moeten worden voorkomen. In dat kader wordt opgemerkt dat het kabinet altijd de voorkeur heeft gehad voor een Europese aanpak, om versnippering en ongewenste waterbedeffecten te voorkomen.

België heeft echter afgezien van het invoeren van een nationale handelingskostenvergoeding. Frankrijk heeft per 1 maart 2026 wel een nationale handelingskostenvergoeding ingevoerd. De impact van deze Franse maatregel op pakketstromen richting Nederland wordt nauwlettend gevolgd. Sinds de invoering van de Franse handelingskostenvergoeding is er een duidelijke stijging waargenomen in de e-commercestroom die binnenkomt via Nederland. Deze stijging geeft niet voldoende aanleiding om voor de korte periode tot de afschaffing van de de-minimisregeling en de invoering van een Europese handelingskostenvergoeding een nationale handelingskostenvergoeding in Nederland te overwegen.

Daarbij merkt het kabinet op dat ten tijde van het voorleggen van het ontwerpbesluit voor advies aan de Afdeling nog geen besluit was genomen over de afschaffing van de de-minimisregeling binnen de verwachte looptijd van de nationale handelingskostenvergoeding, noch over het instellen van een Europese handelingskostenvergoeding. Inmiddels is daar een besluit over genomen. Per 1 juli 2026 wordt de de-minimisregeling afgeschaft en komt er een vaste invoerheffing van € 3 per aangifteregeling. Verder wordt naar verwachting per 1 november 2026 een Europese handelingskostenvergoeding ingevoerd. De verwachting is dat de e-commercestroom door deze en andere maatregelen uit het nieuwe Douanewetboek van de Unie voor de Douane beter beheersbaar wordt.

Op basis van voorgaande redenen concludeert het kabinet dat de noodzaak om een nationale handelingskostenvergoeding in te voeren, vervalt. Het kabinet zal, overeenkomstig het advies van de Afdeling, de impact van de afschaffing van de de-minimisregeling en de invoering van een Europese handelingskostenvergoeding op de e-commercestroom monitoren.



Daartoe gemachtigd door de ministerraad geef ik U in overweging het hierbij gevoegde ontwerpbesluit niet te bekrachtigen.

*De Staatssecretaris van Financiën,
E. Eerenberg.*



Advies Raad van State

No. W06.25.00342/III

's-Gravenhage, 17 december 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 1 december 2025, no.2025002766, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Algemeen douanebesluit in verband met de invoering van een handelingskostenvergoeding voor e-commercezendingen, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit¹ wordt een nationale handling fee voor e-commercezendingen ingevoerd van € 2 per aangifteregel² voor pakketjes met een waarde tot en met € 150 die van buiten de Europese Unie worden ingevoerd. De nationale fee is bedoeld als tijdelijke regeling in afwachting van een EU-handling fee. De maatregel wordt volgens de toelichting alleen en gelijktijdig ingevoerd met Frankrijk en België, de lidstaten met eveneens een grote stroom aan e-commercezendingen. Deze lidstaten beogen volgens de toelichting een nationale fee in te voeren per 1 januari 2026.³ Door met de nationale maatregel hierbij aan te sluiten, zouden waterbedeffecten moeten worden voorkomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt dat het afhandelen van de inmiddels zeer grote stroom aan individuele e-commercezendingen voor de Douane een urgent probleem is dat om een oplossing vraagt en dat daarbij ook onconventionele oplossingen worden verkend. Als andere lidstaten met veel e-commerce overgaan tot het invoeren van een nationale fee en zulks zou leiden tot een grote toestroom van deze zendingen naar Nederland, begrijpt zij de noodzaak van handelen.

Het treffen van voorbereidingen voor een nationale maatregel kan echter niet los worden gezien van ontwikkelingen hieromtrent in EU-verband, in het bijzonder de recente afspraak over afschaffing van de huidige vrijstelling voor het heffen van invoerrechten voor zendingen met een waarde tot en met € 150 en de brief van de Europese Commissie van 28 november 2025. Het op korte termijn afschaffen van deze vrijstelling lijkt de omvang van het probleem en de urgentie van handelen te beïnvloeden. De belangrijkste prikkel voor de huidige werkwijze van het individueel verzenden van e-commercegoederen valt daarmee immers op korte termijn weg.

De Afdeling merkt op dat het raadzaam is in het licht van de Europese ontwikkelingen pas op de plaats te maken. Dit temeer gelet op onder meer de juridische risico's van de beoogde nationale fee. Procedures over de juridische kwetsbaarheid kunnen er ook toe leiden dat de fee of een deel daarvan achteraf moet worden terugbetaald, wat budgettaire risico's met zich brengt.

De Afdeling constateert dat de voorgenomen handling fee kwetsbaar is in het licht van artikel 52, tweede lid, aanhef en onderdeel d, van het Douanewetboek van de Unie (DWU),⁴ artikel VIII, eerste lid, onderdeel a, GATT 1994 en artikel 1:19 van de Algemene douanewet (Adw). Zij adviseert deze kwetsbaarheden nader te bezien vanwege de grote belangen en de te verwachten juridische procedures.

De handling fee als kostenvergoeding vergt verder een transparant inzicht in de aard en hoogte van de door te berekenen kosten. De toelichting roept op dit punt vragen op. Zo lijken de effecten van het vervallen van de genoemde vrijstelling niet mee te zijn genomen. Ook lijkt er geen rekening te zijn gehouden met de bestaande reguliere controlestroom en de vergoeding voor de zogenoemde perceptiekosten⁵ daarbij.

Evenmin is voorzien in een herzieningsmechanisme. De Afdeling constateert dat de berekening van de kosten onduidelijkheden bevat en onvoldoende inzichtelijk is. Daarmee is niet overtuigend onderbouwd dat de hoogte van de handling fee de werkelijke kosten zoveel mogelijk benadert.

¹ De Afdeling heeft op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State overleg gevoerd met de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane..

² Een aangifteregel bestaat uit een zogeheten goederencode. Een pakketje kan uit meerdere goederencodes bestaan als er verschillende producten in dat pakketje zitten.

³ Blijkens de brief van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane van 15 december 2025 (2025-615196) gaat een aantal lidstaten dat invoering van een nationale handling fee overweegt, inmiddels uit van een latere invoeringsdatum.

⁴ Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking).

⁵ De vergoeding voor perceptiekosten betreft dat deel van de douanerechten (momenteel 25%) dat de lidstaten zelf mogen houden ter compensatie van de door de douane gemaakte kosten.

Bovendien is het tijdspad tot de verwachte invoering zeer krap. Dit geldt niet alleen voor het zorgvuldig juridisch inbedden van de maatregel, maar ook voor het adequaat kunnen uitvoeren van de maatregel door zowel de Douane als de indieners van de aangifte.

Hoewel de Afdeling oog heeft voor de ontstane situatie en de wens tot handelen begrijpt, adviseert zij een pas op de plaats. Het treffen van voorbereidingen voor het invoeren van de maatregel is begrijpelijk, het daadwerkelijk invoeren ervan vergt in haar ogen vooralsnog nadere overweging. Zij adviseert daarbij eerst te bezien wat de afschaffing van de vrijstelling feitelijk gaat betekenen voor de e-commercestroom, alvorens tot invoering van een nationale fee over te gaan. Verder adviseert zij de fee nader te bezien in het licht van de uit het Europese en nationale recht voortvloeiende randvoorwaarden en bij invoering daarvan de hoogte van de te hanteren fee in het licht van die randvoorwaarden overtuigend te motiveren.

In verband met deze opmerkingen dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

1. Inleiding

a. Inhoud voorstel

Het ontwerpbesluit wijzigt het Algemeen douanebesluit om een nationale handelingskostenvergoeding (hierna: handling fee) voor e-commercezendingen in te voeren. E-commercezendingen zijn zendingen van goederen met een waarde tot en met € 150 die via een vereenvoudigde douaneaangifte rechtstreeks aan consumenten worden geleverd. De beoogde handling fee bedraagt € 2 per aangifteregel (goederencode)⁶ voor pakketjes met een waarde tot en met € 150 die van buiten de Europese Unie (EU) worden ingevoerd.⁷ De Douane verwerkt volgens de toelichting dagelijks ongeveer 3 miljoen aangifteregels per dag.⁸

De nationale fee is bedoeld als tijdelijke regeling in afwachting van een Europese handling fee, die volgens de toelichting per 1 november 2026 wordt verwacht.⁹ Het ontwerpbesluit treedt in werking bij koninklijk besluit, maar alleen als Frankrijk en België een nationale fee invoeren.¹⁰ Deze lidstaten beogen volgens de toelichting per 1 januari 2026 een nationale fee in te voeren, waardoor ook Nederland per deze datum een nationale regeling beoogt. Dit om zogenoemde waterbedeften te voorkomen.¹¹ Per brief van 15 december 2025 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer laten weten dat Frankrijk, België en Luxemburg hun nationale handling fee op zijn vroegst op 1 februari 2026 zullen invoeren.¹² Het ontwerpbesluit bevat geen overgangsrecht.

De toelichting vermeldt dat het bedrag van € 2 voor de nationale fee is vastgesteld overeenkomstig de berekening en berekenmethode die de Europese Commissie (EC) voor de op termijn in te voeren EU-handling fee heeft gemaakt.¹³ Ook de andere lidstaten die een nationale fee invoeren, hanteren volgens de toelichting dit tarief.¹⁴

b. Achtergrond en doel maatregel

Voor zendingen met een waarde tot en met € 150 geldt op dit moment een vrijstelling voor het heffen van invoerrechten. Om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling worden e-commercezendingen individueel verzonden in plaats van via bulkzendingen. De toelichting geeft aan dat omdat e-commercezendingen individueel worden verzonden het niet mogelijk is hierop effectieve risicoselectie toe te passen of controlebevindingen te extrapoleren. Ook ontbreekt het de Douane aan relevante informatie omtrent risico's door de vereenvoudigde douaneaangifte voor zendingen tot en met

⁶ Een pakketje kan uit meerdere goederencodes bestaan.

⁷ Voor bulkzendingen (een veelvoud van hetzelfde goed) gaat geen nationale fee gelden. Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Doel handelingskostenvergoeding'.

⁸ Nota van toelichting, algemeen, onder 'Scenario 0'.

⁹ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Inleiding en hoofdlijn van het voorstel'.

¹⁰ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Inleiding en hoofdlijn van het voorstel'.

¹¹ Dit ziet op e-commercezendingen die in plaats van via Frankrijk en België via Nederland worden ingevoerd. Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Wat is een handelingskostenvergoeding?'.

¹² Brief van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane van 15 december 2025 (2025-615196).

¹³ Hierbij is het percentage van de EU-brede douanekosten dat wordt ingezet voor e-commerce bepaald en samen met de gemiddelde investering in een intensivering op het toezicht gedeeld door het te verwachte aantal e-commerce aangifteregels. Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Nationaal wettelijk kader handelingskostenvergoeding' en voetnoot 12.

¹⁴ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Nationaal wettelijk kader handelingskostenvergoeding'. Overigens zal Roemenië vanaf januari 2026 een handling fee van € 5 gaan hanteren (Sophie Petitjean, EU Parlement Negotiator Deems 2025 Customs Deal unlikely, Tax Notes International 24 November 2025) en is er in Frankrijk nog discussie over de hoogte van de fee, de Senaat heeft voor een fee van € 5 gestemd. (Sophie Petitjean, ECOFIN Approves Interim € 3 Customs Fee for Small Parcels, Tax Notes International 15 December 2025).

€ 150.¹⁵ De non-conformiteit aan Europese productregelgeving bij de e-commercestroom is hoog.¹⁶ De toelichting benoemt verder het plegen van fiscale fraude.¹⁷

Doel van de maatregel is het compenseren van de Douane voor de kosten die voortvloeien uit de werkzaamheden bij het in het vrije verkeer brengen van e-commercegoederen, de kosten van het controleren van de e-commercestroom en het intensiveren van toezicht.¹⁸

c. Probleemanalyse

Volgens de toelichting is het aantal e-commercezendingen sinds 2019 sterk toegenomen en is momenteel ongeveer driekwart van de douaneaangiften e-commerce-gerelateerd.¹⁹ Het verzenden van e-commercegoederen via individuele pakketjes in grote aantallen zendingen is lucratief, omdat anders dan bij bulkverzendingen, bij individuele verzendingen het vrijstellingsbedrag over het algemeen niet wordt overschreden. Volgens de toelichting is de huidige situatie voor die lidstaten die de meeste e-commerce afhandelen, naast Nederland vooral Frankrijk en België, dusdanig onhoudbaar dat een EU-handling fee niet kan worden afgewacht. Daarbij is de inschatting dat wanneer Nederland deze lidstaten niet volgt in het invoeren van een tijdelijke nationale handling fee, in Nederland een verdubbeling van het aantal e-commerce aangiftheregels te verwachten is.²⁰ Dit kan volgens de toelichting leiden tot overbelasting van de Douane en haar IT-systemen, met ernstige gevolgen voor zowel de e-commerceafhandeling als de reguliere importstromen via Nederlandse havens en luchthavens.²¹

d. Recente ontwikkelingen

De EU-handling fee is nog in onderhandeling als onderdeel van het nieuwe Douanewetboek van de Unie. De verwachting is dat deze fee op zijn vroegst per november 2026 zou kunnen worden ingevoerd. Wel hebben de gezamenlijke Ministers van Financiën in de Ecofinraad afgesproken om per 1 juli 2026 met een tijdelijke maatregel, in afwachting van een definitieve regeling, effectief de vrijstelling van € 150 af te schaffen.²² Daarbij zal een tarief van € 3 per aangiftheregel worden gehanteerd. Gevolg daarvan zal zijn dat het voordeel van de vrijstelling voor individuele e-commercezendingen ten opzichte van bulkzendingen kleiner wordt of zelfs wegvalt. Dit betekent ook een toename aan geïnde douanerechten. Dit leidt gegeven de standaardssystematiek in de douaneregeling tot een toename van de vergoeding die Nederland in verband met de perceptiekosten ontvangt. Deze vergoeding bedraagt 25% van de douaneopbrengsten.

2. Maatregel in het licht van Europese ontwikkelingen

De Afdeling begrijpt dat het afhandelen van de inmiddels zeer grote stroom aan individuele e-commercezendingen voor de Douane een urgent probleem is dat om een oplossing vraagt en dat daarbij ook onconventionele oplossingen worden verkend. Als andere lidstaten met veel e-commerce overgaan tot het invoeren van een nationale fee en zulks zou leiden tot een grote toestroom van deze zendingen naar Nederland, begrijpt zij de noodzaak van handelen.

Het treffen van voorbereidingen voor een nationale maatregel kan echter niet los worden gezien van ontwikkelingen hieromtrent in EU-verband, in het bijzonder de afspraak over afschaffing van de € 150-vrijstelling vanaf 1 juli 2026. Hoewel de toelichting het voornemen noemt om de vrijstelling in 2026 af te schaffen,²³ gaat de toelichting niet in op wat de gevolgen van deze afspraak zijn voor de verwachte omvang van e-commercezendingen en het invoeren van een nationale handling fee.

Het op korte termijn afschaffen van de vrijstelling lijkt de omvang van het probleem en de urgentie van handelen sterk te beïnvloeden. Het is immers aannemelijk dat het vervallen van de vrijstelling zijn weerslag zal hebben op het aantal e-commercebestellingen van consumenten. Doordat een vast tarief van € 3 per aangiftheregel gaat gelden, wordt het extra onaantrekkelijk om kleine zendingen met verschillende goedkope producten in te voeren, nu de € 3 per productgroep wordt geheven. Het douanerecht kan daarmee een veelvoud bedragen van de kosten van de bestelling.

¹⁵ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'De opkomst van e-commerce uit derde landen'.

¹⁶ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'De opkomst van e-commerce uit derde landen'.

¹⁷ Die erop ziet dat verkopers opzettelijk onder de werkelijke waarde aangeven om zo onder de vrijstellingsdrempel te blijven. Nota van toelichting, Algemeen, onder 'De opkomst van e-commerce uit derde landen'.

¹⁸ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Doel handelingskostenvergoeding'.

¹⁹ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'De opkomst van e-commerce uit derde landen', tabel.

²⁰ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Wat is een handelingskostenvergoeding?'.

²¹ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Inleiding en hoofdlijn van het voorstel'.

²² Council of the EU, Press release, Customs: Council agrees to levy customs duty on small parcels as of 1 July 2026. Brief van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane van 15 december 2025 (2025-615196).

²³ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Europese ontwikkelingen'.

Ook is de huidige werkwijze van de grote platforms in derde landen om pakketjes individueel te verzenden, mede gebaseerd op het zo goed mogelijk inspelen op de voordelen die de vrijstellingsgrens biedt. Nu deze op korte termijn weg zullen vallen, vervalt de prikkel voor deze platforms om de huidige werkwijze voort te zetten en mag een zeker effect verwacht worden in de wijze waarop e-commercezendingen zullen plaatsvinden.²⁴ Dit roept de vraag op de afschaffing van de vrijstelling er niet al toe zal leiden dat de grote stroom aan individuele e-commercezendingen zal worden vervangen door beter beheersbare bulkstromen.

Daarbij komt dat de beoogde nationale fee verschillende risico's kent waarvan het de vraag is of deze voldoende zijn meegewogen in de keuze om samen met slechts enkele lidstaten vooruit te lopen op een EU-handling fee. In dit kader is de brief van de EC van 28 november 2025 (hierna: de brief) van belang waarin de EC een aantal (juridische) randvoorwaarden noemt voor de invoering van een nationale fee.²⁵ In punt 3 komen deze randvoorwaarden aan de orde.

Hoewel de Afdeling oog heeft voor de ontstane situatie, adviseert zij, mede gezien het Europeesrechtelijke kader, een pas op de plaats te maken totdat duidelijk is of de beoogde afschaffing van de vrijstelling metterdaad tijdig plaatsvindt en de beoogde gedragseffecten optreden. Het treffen van voorbereidingen voor het invoeren van de maatregel is begrijpelijk, het daadwerkelijk invoeren ervan vergt in haar ogen vooralsnog nadere overweging.

3. Juridische houdbaarheid

a. Inleiding

De vraag is of de vormgeving van de voorgenomen maatregel juridisch houdbaar is. Dit betreft zowel de grondslag voor de maatregel, als de hoogte van de fee van € 2. De Afdeling wijst erop dat de EU exclusief bevoegd is op het terrein van de douane-unie. Lidstaten mogen op dit terrein geen zelfstandige wet- of regelgeving vaststellen. De toelichting benoemt dat artikel 52, tweede lid, onderdeel d, DWU het mogelijk maakt om een nationale fee in te voeren. De EC vermeldt in de brief dat dit momenteel de enige bepaling is die mogelijk een grondslag zou kunnen bieden voor een nationale fee.

b. Europeesrechtelijke grondslag en randvoorwaarden nationale fee

Op grond van genoemd artikel 52 moeten douaneformaliteiten en -controles in de regel kosteloos zijn. Slechts bij uitzondering mogen vergoedingen of kosten worden opgelegd. Dit is alleen het geval wanneer deze verband houden met een specifieke, daadwerkelijk door de Douane verleende dienst. De EC geeft in de brief aan dat volgens bestaande jurisprudentie een juridisch aanvaardbare vergoeding moet zien op een daadwerkelijk geleverde dienst en in verhouding moet staan tot de kosten van die dienst.

De EC wijst er verder op dat lidstaten moeten zorgen voor een transparante en op feiten gebaseerde aanpak bij het overwegen van een nationale fee. Dit betekent bijvoorbeeld een duidelijke beschrijving van de betreffende specifieke dienst en het bieden van inzicht in de wijze van berekenen van de werkelijke gemiddelde kosten. Ook moet worden voorzien in een periodieke herziening van de kosten om aansluiting bij de werkelijke kosten te garanderen en overcompensatie te voorkomen. Ook moeten lidstaten die een nationale handling fee invoeren hun aanpak onderling afstemmen. Dit ter voorkoming van verstoringen op de interne markt.

Een belangrijke vraag is welke ruimte voorgaande biedt voor een *algemene* nationale fee die in alle gevallen geldt voor pakketjes tot en met € 150 die van buiten de EU worden ingevoerd. Naast dat het moet gaan om kosten voor een specifiek verleende dienst, moet het ook *uitzonderlijke* controlemaatregelen betreffen.²⁶

Volgens de toelichting kan, gezien de uitzonderlijke toename van e-commercezendingen met goederen waarvan de herkomst, samenstelling en conformiteit vaak moeilijk vast te stellen zijn, worden aangenomen dat de aard van de goederen in deze zendingen en het verhoogde risico op niet-naleving van product- en veiligheidsvoorschriften het noodzakelijk maken om aanvullende en gerichte controlemaatregelen te treffen, wat aanvullende kosten met zich brengt.²⁷

²⁴ Voornoemde effecten zijn wel meegenomen in de berekening van de hoogte van de fee. Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Berekening hoogte handelingskostenvergoeding'.

²⁵ <https://acn.nl/stand-van-zaken-e-commerce-handling-fee/>.

²⁶ Artikel 52, tweede lid, aanhef en onderdeel d, DWU.

²⁷ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Wat is een handelingskostenvergoeding?'.

Volgens de toelichting kan de aard van deze controles als uitzonderlijk worden beschouwd, aangezien zij voortvloeien uit de noodzaak om, in het licht van specifieke risico's, intensievere verificaties uit te voeren teneinde de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving te waarborgen.²⁸ Volgens de toelichting wordt voor deze controlewerkzaamheden geen vergoeding voor perceptiekosten ontvangen aangezien e-commercezendingen zijn vrijgesteld van invoerrechten.²⁹

De Afdeling merkt op dat e-commercebestellingen als zodanig niet nieuw zijn en dat de groei van het aantal zendingen sinds 2019 is ingezet. Het gaat om een reguliere stroom aan in te voeren zendingen die past binnen de ruimte die wet- en regelgeving biedt. De noodzaak van aanvullende, intensievere en gerichte controlemaatregelen, maakt op zichzelf nog niet dat deze uitzonderlijk zijn. Dat in het verleden volgens de toelichting niet voldoende is onderkend dat de stroom aan e-commercezendingen een grote vlucht zou nemen, betekent niet dat de kosten voor het maken van een inhaalslag zodat de Douane beter geëquipeerd is, zonder meer in rekening kunnen worden gebracht.

Daarnaast mag een zeker basisaantal pakketjes geacht worden te zijn begrepen in de huidige vergoeding voor perceptiekosten, nu het gaat om een al langer bestaande reguliere stroom aan in te voeren zendingen. De taak van de Douane om zendingen te controleren, omvat ook die waarop een vrijstelling wordt toegepast. De taak van de Douane om pakketjes te controleren om te bezien of deze aan alle gestelde voorwaarden voldoen, is op zich niet bijzonder. Uitzonderlijk is wel de stijging van het aantal pakketjes in korte tijd.

Voor het in rekening brengen van reguliere kosten biedt artikel 52 DWU echter geen ruimte, noch voor het in rekening brengen van een fee voor kosten die al worden vergoed. Overcompensatie is immers niet toegestaan.

Het voorgaande brengt mee dat nader gemotiveerd dient te worden waarom een kostenvergoeding moet en kan worden gevraagd voor douanecontroles van e-commercezendingen.

c. Hoogte fee

De EC geeft voorts aan dat de verleende specifieke dienst in verhouding moet staan tot de werkelijke kosten van die dienst.

De toelichting vermeldt dat de gemiddelde Nederlandse kosten € 2,12 per aangifteregel bedragen, maar dat de fee vanwege Europese uniformiteit op € 2 wordt vastgesteld. De berekening van de nationale fee bestaat uit verschillende componenten, waaronder de investeringen in de komende vier jaren en het verwachte aantal aangifteregels waarover de kosten uitgesmeerd worden.³⁰ De hoogte van de fee en de onderbouwing daarvan roepen een aantal vragen op.

Dat betreft allereerst de gevolgen van het vervallen van de vrijstelling voor de invoer van goederen met een waarde tot en met € 150 voor de te ontvangen vergoeding voor perceptiekosten. Immers, met de aangekondigde heffing van € 3 per aangifteregel ontvangt de lidstaat voor elke aangifteregel reeds € 0,75 als perceptiekosten.

Ten tweede is de vraag of in de berekening van de hoogte van de fee steeds rekening is gehouden met gedragseffecten als gevolg van het vervallen van de vrijstelling en het invoeren van een fee. Het vervallen van de vrijstelling heeft evenals de handling fee mede tot doel om individuele zendingen te doen vervangen door bulkzendingen. De fee leidt volgens de in de toelichting beschreven berekening vanwege de afnemende vraag bij consumenten, een toename in bulkverzendingen en een verschuiving van e-commercestromen naar andere lidstaten, tot een daling van het gemiddelde aantal aangifteregels naar circa 675.000³¹ per dag.³² Hierbij lijkt het effect van het vervallen van de vrijstelling nog niet te zijn meegenomen.³³ De toelichting gaat niet in op wat deze effecten betekenen voor de investeringsbehoefte en het aantal benodigde fee voor de komende vier jaren en daarmee de noodzaak en de hoogte van de fee.

Ten derde vergt de berekening van de kosten een nadere toelichting nu uitgegaan lijkt te worden van een situatie waarbij er in het geheel nog geen sprake is van controlewerkzaamheden op

²⁸ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Doel handelingskostenvergoeding'.

²⁹ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Alternatief overwogen opties'.

³⁰ Dit betreft het aantal verwachte aangifteregels in de periode vanaf invoering van de nationale fee tot het verwachte moment van invoering van een EU-handling fee per november 2026.

³¹ Het gaat om circa 205 miljoen aangifteregels over de periode 1 januari 2026 – 1 november 2026. Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Berekening hoogte handelingskostenvergoeding'. Dit betreft 304 dagen.

³² Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Berekening hoogte handelingskostenvergoeding'.

³³ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Budgettaire gevolgen'.

e-commercezendingen, terwijl dit nu ook al onderdeel uitmaakt van de reguliere douanewerkzaamheden. Het lijkt of ook kosten voor reguliere werkzaamheden – mede in de vorm van een inhaalslag van investeringen – in de berekening worden meegenomen.

Ten vierde is het de vraag of over de handling fee omzetbelasting verschuldigd zal zijn. Er lijkt immers sprake te zijn van het door de douane verrichten van een dienst tegen een vergoeding.

De Afdeling constateert dat de berekening van de kosten onduidelijkheden bevat en onvoldoende inzichtelijk is. Ook is niet voorzien in een herzieningsmechanisme. Zij adviseert de berekening van de kosten voor de Nederlandse situatie en de onderbouwing van de aannames nader te bezien in het licht van artikel 52 DWU en de in dat verband door de EC in haar brief geformuleerde voorwaarden voor een nationale fee.

Daarnaast is van belang dat ook artikel VIII, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel 1994 (GATT 1994)³⁴ van de World Trade Organization bepaalt dat de fee niet meer dan kostendekkend mag zijn. Ook mag deze geen indirecte bescherming van binnenlandse producten inhouden. De Afdeling merkt op dat de opmerking in de toelichting dat de fee mede moet dienen ter bescherming van de concurrentiepositie van de EU, hiermee op gespannen voet staat.³⁵

De Afdeling constateert dat de voorgenomen handling fee kwetsbaar is in het licht van artikel 52, tweede lid, aanhef en onderdeel d, DWU en artikel VIII, eerste lid, onderdeel a, GATT 1994.

d. Nationale grondslag maatregel

Artikel 1:19 Adw is de nationale grondslag voor het ontwerpbesluit. Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin de belanghebbende ter zake van het verrichten van werkzaamheden kosten aan het Rijk is verschuldigd. Of het in rekening brengen van kosten aan de orde kan zijn, wordt daarbij vastgesteld aan de hand van het nationale beoordelingskader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten³⁶ uit het rapport 'Maat houden'.³⁷

Als op grond van het beoordelingskader een kostenvergoeding aan de orde kan zijn, schrijft het derde lid van artikel 1:19 Adw voor dat die vergoeding zodanig wordt vastgesteld dat de verschuldigde kosten de werkelijke kosten zoveel mogelijk benaderen. Op dit punt sluit de nationale bepaling aan bij de genoemde uitgangspunten van het DWU en de GATT 1994 dat de fee niet meer dan kostendekkend mag zijn.

Het algemene uitgangspunt van het beoordelingskader is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen wordt gefinancierd. Hierop zijn twee uitzonderingen mogelijk: het profijtbeginsel³⁸ en het 'de veroorzaker betaalt'-beginsel.³⁹ Een beroep hierop dient zorgvuldig te worden gemotiveerd.⁴⁰ Volgens de toelichting op het ontwerpbesluit is het 'de veroorzaker betaalt'-beginsel van toepassing.⁴¹ Het is echter de vraag of dit inderdaad het geval is.

Dit principe lijkt gezien de in het rapport 'Maat houden' genoemde voorbeelden⁴² niet te zien op reguliere controlewerkzaamheden, zoals die voor e-commercezendingen. Het bestellen of leveren van e-commercezendingen is niet per definitie risicovol. Niet alle e-commercezendingen komen uit risicolanden en niet alle producten uit die landen zijn ondeugdelijk. De handling fee gaat echter wel voor alle e-commercezendingen tot en met € 150 gelden. Er lijkt daarmee onvoldoende relatie te bestaan tussen de kosten van het toezicht en de 'veroorzaker' van die kosten.

De Afdeling constateert dat de ruimte om een nationale fee in te voeren wordt beheerst door de

³⁴ Deze bepaling staat overigens in de in het GATT 1994 geïncorporeerde GATT 1947.

³⁵ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Wat is een handelingskostenvergoeding'.

³⁶ Zie de toelichting bij invoering van de bepaling, Kamerstukken II 2005/06, 30 580, nr. 3, paragraaf 1.2.3 en aanwijzing 5.56 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³⁷ Dit rapport en het beoordelingskader zijn in 2014 herzien. Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407 en blg-333162.

³⁸ Hierbij dienen individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen op basis van specifieke onderscheidende criteria aanwijsbaar te zijn die in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid.

³⁹ Hierbij dienen individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen de overheid aanwijsbaar te noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving.

⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407, blg-333162, zie onder meer paragraaf 11.

⁴¹ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Het 'veroorzaker betaalt'-beginsel'.

⁴² Het gaat bijvoorbeeld om het in rekening brengen aan een bedrijf van de kosten van een hercontrole als bij een eerste controle-onderzoek onregelmatigheden zijn geconstateerd. Ook wordt het in rekening brengen van handhavingskosten mogelijk geacht bij een overtreding van een norm waardoor al daadwerkelijk schade is ontstaan, bijvoorbeeld bij een illegaal bouwwerk. Verder worden de externe effecten van productieprocessen van bedrijven genoemd.

hiervoor genoemde bepalingen in artikel 52 DWU en artikel VIII, eerste lid, onderdeel a, GATT 1994. De beoogde fee is in het licht van zowel die bepalingen als in het licht van artikel 1:19 Adw kwetsbaar.⁴³

De Afdeling adviseert de kwetsbaarheden nader te bezien gezien de grote belangen en de te verwachten juridische procedures.⁴⁴ Procedures over de juridische kwetsbaarheid kunnen er ook toe leiden dat de fee of een deel daarvan achteraf moet worden terugbetaald, wat budgettaire risico's met zich brengt.

4. Uitvoeringsgevolgen voor aangevers

Het is de vraag of de potentiële indieners van de douaneaangifte die de handling fee in rekening gebracht krijgen – dit zijn volgens de toelichting circa 30 partijen die de aangifteplicht verzorgen voor de e-commercebedrijven⁴⁵ – zich voldoende op de maatregel kunnen voorbereiden nu de invoeringsdatum niet duidelijk is, maar zeer kort lijkt. De toelichting gaat hier niet op in en benoemt alleen dat de regeldruk en nalevingslasten voor de bedrijven tot een minimum worden beperkt en dat de aangever in staat is om de verplichtingen na te komen.⁴⁶

De toelichting gaat ook niet in op de financiële risico's die de fee voor bedrijven kan opleveren. Bedrijven moeten de fee in de eerste periode mogelijk voorfinancieren of kunnen deze in het geheel niet in rekening brengen voor zover het vóór de invoeringsdatum gedane bestellingen betreft die na de invoeringsdatum worden ingevoerd. Dit kan leiden tot liquiditeitsproblemen.⁴⁷ Er is niet voorzien in een overgangsmaatregel voor na inwerkingtreding van de maatregel ingevoerde goederen die al voor de inwerkingtreding zijn besteld. De toelichting gaat ook hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van de maatregel voor aangevers.

5. Conclusie

De Afdeling begrijpt dat het afhandelen van de inmiddels zeer grote stroom aan individuele e-commercezendingen voor de Douane een urgent probleem is dat om een oplossing vraagt en dat daarbij ook onconventionele oplossingen worden verkend. Als andere lidstaten met veel e-commerce overgaan tot het invoeren van een nationale fee en zulks zou leiden tot een grote toestroom van deze zendingen naar Nederland, begrijpt zij de noodzaak van handelen.

Echter, de keuze voor het treffen van een nationale maatregel kan niet los worden gezien van ontwikkelingen hieromtrent in EU-verband, in het bijzonder de afspraak over afschaffing van de vrijstelling van € 150 en de brief van de EC. Het op korte termijn afschaffen van de vrijstelling lijkt de omvang van het probleem en de urgentie van handelen te beïnvloeden. De belangrijkste prikkel voor de huidige werkwijze van het individueel verzenden van e-commercegoederen valt daarmee immers op korte termijn weg.

De Afdeling merkt op dat het raadzaam is in het licht van de Europese ontwikkelingen pas op de plaats te maken. Dit temeer gelet op onder meer de juridische risico's van de beoogde nationale fee. Procedures over de juridische kwetsbaarheid kunnen er ook toe leiden dat de fee of een deel daarvan achteraf moet worden terugbetaald, wat budgettaire risico's met zich brengt.

Ook vergt het invoeren van de handling fee als kostenvergoeding een transparant inzicht in de aard en hoogte van de door te berekenen kosten. De toelichting motiveert onvoldoende dat de hoogte van de handling fee de werkelijke kosten zoveel mogelijk benadert.

Bovendien is het tijdspad tot de verwachte invoering zeer krap. Dit geldt niet alleen voor het zorgvuldig juridisch inbedden van de maatregel, maar ook voor het adequaat kunnen uitvoeren van de maatregel door zowel de Douane als de indieners van de aangifte.

Hoewel de Afdeling oog heeft voor de ontstane situatie, adviseert zij een pas op de plaats te maken.

⁴³ In haar aantekening bij de brief die de Douane op 11 november 2025 aan belastingplichtigen heeft gestuurd over de nationale handling fee merkt de redactie Vakstudie Nieuws op dat de huidige Nederlandse regelgeving geen grondslag biedt voor deze heffing en dat zij met de Europese Commissie geen ruimte ziet in artikel 52 DWU voor de voorgestelde handling fee (Vakstudie Nieuws 11 december 2025, V-N 2025/55.15).

⁴⁴ Er is inmiddels al een kortgedingprocedure gestart waarvoor op 1 december 2025 zitting is gehouden. Financieel Dagblad, Toeslag van € 2 vanaf 1 januari voor elk e-commercepakketje vrijwel zeker, 1 december 2025.

⁴⁵ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Afbakening van de doelgroep'.

⁴⁶ Nota van toelichting, Algemeen, onder 'Overige voorwaarden kostendoorberekening' en 'Afbakening van de doelgroep'.

⁴⁷ Op 1 december 2025 is zitting in een kortgedingprocedure gehouden onder meer vanwege verwachte liquiditeitsproblemen. Financieel Dagblad, Toeslag van € 2 vanaf 1 januari voor elk e-commercepakketje vrijwel zeker, 1 december 2025.



Het treffen van voorbereidingen voor het invoeren van de maatregel is begrijpelijk, het daadwerkelijk invoeren ervan vergt in haar ogen vooralsnog nadere overweging.

Zij adviseert daarbij eerst te bezien wat de afschaffing van de vrijstelling feitelijk gaat betekenen voor de e-commercestroom, alvorens tot invoering van een nationale fee over te gaan. Verder adviseert zij de fee nader te bezien in het licht van de uit het Europese en nationale recht voortvloeiende randvoorwaarden, en bij invoering daarvan de hoogte van de te hanteren fee in het licht van die randvoorwaarden overtuigend te motiveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van PM tot wijziging van het Algemeen douanebesluit in verband met de invoering van een handelingskostenvergoeding voor e-commercezendingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Financiën van PM, nr. PM;

Gelet op artikel 1:19 van de Algemene douanewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van PM, nr. PM);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Financiën van PM, nr. PM;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In het Algemeen douanebesluit wordt artikel 1:4 als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Aan het eerste lid (nieuw) wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - e. voor het behandelen van de aangifte voor het vrije verkeer van goederen met een intrinsieke waarde van niet meer dan € 150 als bedoeld in artikel 23 van Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 tot vaststelling van het communautair stelsel van douanenvrijstellingen die worden aangegeven met toepassing van de procedure, bedoeld in artikel 143bis van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende bepaalde bepalingen van het douanewetboek van de Unie.
3. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. De indiener van de aangifte, bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, is de kosten voor het behandelen van die aangifte verschuldigd.
 3. Het totaal van de kosten, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel e, wordt in één keer in rekening gebracht na afloop van de kalendermaand waarin de kosten zijn ontstaan.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Financiën,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Inleiding en hoofdlijn van het voorstel

Sinds de opkomst van onlineplatformen is het aantal e-commercezendingen naar de Europese Unie (EU) sterk toegenomen. Het gaat hierbij om zendingen met een lage waarde (maximaal € 150) die via vereenvoudigde douaneaangifte rechtstreeks aan consumenten worden geleverd. Nederland is een van de belangrijkste toegangspoorten voor deze zendingen; in 2024 verwerkte de Douane dagelijks ongeveer 3 miljoen aangifteregels. De massale instroom van deze zendingen brengt uitdagingen met zich mee op het gebied van douaneafhandeling, naleving van productveiligheidseisen en fiscale handhaving. Bovendien leidt dit tot oneerlijke concurrentie voor (Europese) bedrijven die wel aan de wet- en regelgeving voldoen.

Om de kosten van het toezicht op deze e-commercestroom te financieren, introduceert het nieuwe Douanewetboek van de Unie een EU-brede handelingskostenvergoeding. Deze vergoeding, die naar verwachting vanaf november 2026 in rekening wordt gebracht, heeft verschillende tarieven voor producten ingevoerd in bulk en als individueel geadresseerd product. Dit biedt een financiële prikkel om in bulk te importeren, aangezien bulkzendingen eenvoudiger en goedkoper te controleren zijn.

De huidige situatie is voor lidstaten die grote hoeveelheden e-commerce verwerken, zoals Nederland, Frankrijk en België, onhoudbaar. Frankrijk, België en Luxemburg zijn daarom voornemens vanaf 1 januari 2026 tijdelijk een nationale handelingskostenvergoeding in te voeren. Indien Nederland niet op hetzelfde moment ook aanvullende maatregelen treft, zal een groot deel van de e-commercestroom uit Frankrijk en België naar Nederland uitwijken. Dit kan leiden tot overbelasting van de Douane en haar IT-systemen, met ernstige gevolgen voor zowel de e-commerceafhandeling als de reguliere importstromen via Nederlandse havens en luchthavens. Aangezien Nederland een doorvoerland is zal dit gevolgen hebben voor de logistiek in heel Europa.

Dit besluit bepaalt dat voor elke aangifteregel handelingskosten verschuldigd zijn bij zendingen met een intrinsieke waarde van maximaal € 150, die rechtstreeks van een bedrijf buiten de EU naar een consument binnen de EU worden verzonden. Dit gaat gepaard met een flinke intensivering in het Douanetoezicht op de e-commercestroom. Dit besluit treedt alleen in werking als Frankrijk en België een nationale handelingskostenvergoeding introduceren en wordt ingetrokken zodra de EU-handelingskostenvergoeding van kracht wordt.

Het reguliere douanesysteem in de Europese Unie

Het Douanewetboek van de Unie¹ draagt douaneautoriteiten binnen de Europese Unie de missie op om toezicht te houden op het internationale handelsverkeer van de Unie en aldus bij te dragen tot eerlijke en open handel, de uitvoering van de externe aspecten van de interne markt, van het gemeenschappelijk handelsbeleid en van ander gemeenschappelijk beleid van de Unie dat verband houdt met de handel, en de algemene veiligheid van de toeleveringsketen.

De douaneautoriteiten stellen maatregelen vast die met name strekken tot a) de bescherming van de financiële belangen van de Unie en haar lidstaten; b) de bescherming van de Unie tegen oneerlijke en illegale handel en de ondersteuning van de legale handel; c) het garanderen van de veiligheid van de Unie en haar ingezetenen en van de bescherming van het milieu, in voorkomend geval in nauwe samenwerking met andere autoriteiten; en d) het handhaven van een billijk evenwicht tussen douanecontroles en de facilitering van de legale handel.

Douaneautoriteiten voeren deze missie uit door het houden van risico- en zendingsgericht toezicht waarin zowel fiscale als niet-fiscale risico's worden meegewogen. Op basis van informatie uit de douaneaangifte kan de Douane zendingen selecteren waarvan het de verwachting is dat er ofwel geen juiste fiscale afdracht geleverd zal worden, of waar gevaarlijke, schadelijke of anderzijds verboden goederen of goederen waar beperkingen op rusten aanwezig kunnen zijn. Het toezichtmodel dat EU breed is ontwikkeld richt zich hiervoor op het selecteren van risico's, het stoppen en controleren van risicovolle zendingen en het hierbij voorkomen dat non-compliant zendingen de interne Europese markt op komen.

Een fundamenteel principe van het risico en zendingsgericht toezicht is de mogelijkheid dat controle-

¹ Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PbEU 2013, L 269) (DWU)

bevindingen geëxtrapoleerd worden. Vanaf de jaren 50 van de vorige eeuw was het niet meer mogelijk om gehele schepen te controleren, hierop is een systeem ontwikkeld waar bulk controles plaatsvonden. Wanneer een geselecteerde container hetzelfde goed bevat hoeft niet de gehele container gecontroleerd te worden, maar kan een monster iets zeggen over de naleving van de goederen in de gehele container. Tevens worden de controlebevindingen hier gebruikt als informatie om deze risicoselectie effectiever te maken. Deze manier van controleren stelt douaneautoriteiten in staat om met beperkte middelen, zonder gehele toeleveringsketens stil te leggen toch effectief toezicht uit te oefenen.

De opkomst van e-commerce uit derde landen

E-commerce is een relatief nieuw fenomeen waarin zendingen met een waarde van onder de € 150 direct vanuit een derde land aan een consument in de Europese Unie wordt verzonden. E-commerce-zendingen waar de Douane toezicht op houdt bevatten alle soorten producten en worden veelal op een online platform van buiten de EU gekocht. Dit wordt ook wel het 'business to consumer' model genoemd. De 'business' is hier een bedrijf wat gevestigd is in een derde land, en de 'consumer' de in de EU gevestigde consument.

Bij e-commerce wordt € 150 als grenswaarde aangehouden, omdat zendingen onder deze 'deminimis' EU breed vrijgesteld zijn van importheffingen. Deze vrijstelling is in 1983 ingevoerd, in een tijd waarbij er nog geen serieuze stroom van lage waarde zendingen bestond. Op deze stroom invoerrechten heffen werd toen vooral als een grotere administratieve last gezien in plaats van een inkomstenbron.

E-commercezendingen worden in een apart Douane IT systeem aangegeven waarin gebruik wordt gemaakt van een zogenaamde gereduceerde dataset. Naast dat er hierdoor zeer beperkte risico informatie aanwezig is om het toezicht op te baseren, worden deze zendingen individueel verzonden. Hierdoor is het niet mogelijk effectieve risicoselectie toe te passen of controlebevindingen te extrapoleren. Het ene pakketje zegt immers niets over het andere pakketje.

E-commerce platformen zijn niet meer in een enkel land gevestigd, maar hebben vaak vestigingen in verschillende landen. Ook zijn de fabrieken die via deze platformen hun producten verkopen in verschillende landen gevestigd. Het aanbod van producten op deze platforms is enorm. Dagelijks komen hier tienduizenden producten bij waardoor het niet mogelijk is om een risicoselectie uit te voeren op het aanbod van een platform. Hierdoor is het niet mogelijk te controleren of partijen gevaarlijke of verboden producten aanbieden.²

Vanaf 2019 is er EU breed een exponentiële toename in het aantal e-commerce zendingen waarneembaar. Momenteel is het overgrote deel aan aangiften die de Nederlandse Douane verwerkt e-commerce gerelateerd. Onderstaande tabel geeft deze ontwikkeling weer:

	2022	2023	2024
Aantal aangifteregels	653 mln.	1 mld.	1.4 mld.
Waarvan e-commerce	341 mln.	718 mln.	1.1 mld.
E-commerce aangifteregels per dag	0.9 mln.	1.9 mln.	3 mln.
Percentage e-commerce	52,2%	71.8%	76%

Binnen deze enorme stroom is het percentage aan niet conforme zendingen extreem hoog.³ Dit betreft verschillende manieren waarop producten niet voldoen aan de Europese wetgeving. Hier kan gedacht worden aan goedkoop kinderspeelgoed waar gifstoffen in aanwezig zijn of brandgevaarlijke kleine elektronica. De Tweede Kamer heeft hier veelvuldig aandacht voor gevraagd.⁴ Ook worden goederen opzettelijk onder de werkelijke waarde aangegeven bij de Douane. Op deze wijze wordt er voor miljarden aan importheffingen en BTW ontdoken.⁵

Uit diverse onderzoeken komen verschillende cijfers naar voren. De Douane heeft in het voorjaar van 2025 speciale themadagen gedraaid op e-commerce waarin zij 50% niet-fiscale non-compliance tegenkwam. De Europese Commissie stelt dat er EU breed zowel fiscaal als niet-fiscaal boven de 60% van de zendingen niet conform de geldende wet- en regelgeving is, en de Nederlandse markttoezicht-

² Een recente casus in Frankrijk maakt dit duidelijk: <https://nos.nl/artikel/2588966-shein-staakt-verkoop-kindsekspoppen-na-kritiek-in-frankrijk>

³ Putting More Union into the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe. Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union – Brussels March 2022

⁴ Antwoorden op Kamervragen over hormoonverstorende stoffen in kleding SHEIN | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. Antwoorden op Kamervragen over toezicht op webwinkels als Temu, AliExpress en Shein. | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

⁵ <https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2025-08>.

autoriteiten stellen in een brandbrief dat zij de niet conformiteit op niet-fiscale aspecten tussen de 80% en 95% schatten.⁶

E-commerce zendingen worden veelal via vrachtlucht naar de Europese Unie verzonden. Dit maakt de markt zeer volatiel. Verschuivingen van de ene lidstaat naar andere lidstaten kunnen hierdoor namelijk zeer gemakkelijk plaatsvinden, wanneer er in deze andere lidstaten een infrastructuur aanwezig is die deze stroom kan ondersteunen. Zo blijkt uit de praktijk dat wanneer er in een lidstaat meer gecontroleerd wordt, de vliegtuigen in de lucht van route veranderen om in een andere lidstaat te landen om op deze manier controles te omzeilen.

Bovenstaande leidt tot een uitzonderlijke situatie waarin de Douane haar kerntaak niet meer effectief kan uitvoeren. Dit omdat het haar ontbreekt aan degelijke risico informatie en de mogelijkheden om controlebevindingen te extrapoleren. Dit in een goederenstroom die extreem snel toeneemt en momenteel 78% van het totale aantal aangifteregels dat de Douane verwerkt betreft, en waarbinnen extreme hoeveelheden niet voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Het toenemende aantal producten dat onveilig, nagemaakt of anderszins niet-conform is, leidt tot ernstige veiligheids- en gezondheidsrisico's voor consumenten en heeft niet-duurzame gevolgen voor het milieu. Het voedt bovendien de oneerlijke concurrentie voor bedrijven die zich aan de Europese productie-eisen houden, wat in verschillende sectoren aanzienlijke gevolgen heeft voor het concurrentievermogen van de EU. Bovendien wordt er fiscale fraude gepleegd.

Europese ontwikkelingen

De explosieve en oncontroleerbare opkomst van e-commerce is door de Europese Commissie en de lidstaten onvoldoende voorzien. Hierdoor is tot op heden het huidig juridisch kader onvoldoende uitgerust om effectief toezicht uit te voeren.

Snel na de opkomst van e-commerce realiseerden lidstaten en de Europese Commissie dat de Douane-unie niet meer opgewassen is tegen de problematiek voortvloeiend uit de e-commerce-stroom. In maart 2022 publiceerde de Wise Persons Group hun eindrapport.⁷ Dit is een door de Europese Commissie aangestelde onderzoekscommissie die aanbevelingen heeft gemaakt voor een hervorming van de douane-unie. In hun eindrapport gaan zij uitvoerig in op de e-commercestroom. Zij concluderen dat de douane-unie grote uitdagingen ervaart voortvloeiend uit de extreem toegenomen volumes aan e-commerceaangiften.

Naar aanleiding van het rapport van de Wise Persons Group on Challenges Facing the Customs Union heeft de Europese Commissie in 2023 een voorstel gepubliceerd om de douane-unie te hervormen. Dit pakket bestaat uit een voorstel tot een nieuw Douanewetboek van de Unie en de afschaffing van de deminimis vrijstelling tot € 150,-. Dit laatste betekent dat er vanaf dat moment ook invoerrechten op iedere e-commercezendingen betaald moet worden.

In het voorjaar van 2025 is de Raadspositie van het nieuwe Douanewetboek van de Unie aangenomen en het is de verwachting dat er een triloog akkoord zal zijn in het begin van 2026. In dit nieuwe Douanewetboek van de Unie zijn meerdere concepten geïntroduceerd die tot doel hebben de e-commercestroom behapbaar en controleerbaar te krijgen. Naast afschaffing van de deminimis vrijstelling tot € 150 is hier ook de introductie van een EU brede handelingskostenvergoeding opgenomen. Daarnaast wordt een systeem gecreëerd wat bulkzendingen moet stimuleren.

Een belangrijk concept is het zogenaamde 'Customs warehouse for distance sales'. Dit creëert het zogeheten 'business to business to consumer' model. Dit is een nieuwe mogelijkheid voor geaccrediteerde bedrijven om een speciaal douane entrepot voor e-commerce te gebruiken. Dit warehouse, de tweede 'business' in de keten, is de fysieke plaats waar de Douane weer effectieve controles kan uitvoeren. Hier kunnen zendingen vanuit platformen in bulk naartoe verzonden worden. Hier is zendings- en risicogericht toezicht weer mogelijk waarbij bevindingen geëxtrapoleerd kunnen worden. Vanuit dit controleerbare entrepot kunnen zendingen dan weer direct aan de consument in de Europese Unie worden geleverd.

Om het bovenstaande model te stimuleren introduceert het nieuwe Douanewetboek van de Unie ook een 'handling fee' op e-commerce zendingen. In het Nederlands is dit een handelingskostenvergoeding. Aangezien de effectieve controle in de e-commercestroom die benodigd is om goederen vrij te geven voor het vrije verkeer exceptioneel veel werk kost zal hier een kostenvergoeding voor de

⁶ E-commerce platforms buiten de EU zorgen voor onveilige (markt)producten. ILT. 4 december 2024.

⁷ https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/e5326383-2e8d-4d0e-9025-ddf262e9df6e_en?filename=TAX-20-002-Future%20customs-REPORT_BIS_v5%20%28WEB%29.pdf

vrijgave geheven worden. Dit betreft een 'fee' van, naar het nu uitziet € 2,-, die per aangifteregel wordt geheven. Omdat in het 'Customs warehouse for distance sales' aanzienlijk minder controlewerk nodig is zal de fee hier minder bedragen.

Ondanks dat het hervormingspakket nog niet in werking is getreden lijken de e-commerce provisies zoveel mogelijk naar voren in de tijd te worden gehaald. De reden hiervoor is dat vrijwel alle lidstaten die e-commerceaangiften verwerken aangeven deze stroom niet meer aan te kunnen. Momenteel lijkt het erop dat het 'Customs warehouse for distance sales' in 2028 geïntroduceerd wordt en dat de Europese 'handling fee' op 1 november 2026 in werking treedt. Tenslotte is op de Ecofinraad van 13 november jl. door de gezamenlijke Ministers van Financiën van de Europese Unie aangegeven dat zij voornemens zijn in het eerste kwartaal van 2026 de deminimis vrijstelling af te schaffen.

De explosieve e-commercestromen zoals die nu bestaan zijn dus niet het 'nieuwe normaal' voor de Europese douanediens ten, maar een tijdelijke realiteit. In de komende jaren zal er een nieuw douane systeem ontstaan wat bulk stimuleert, controle en toezicht mogelijk maakt en de stroom van individueel verzonden pakketjes moet indammen. Tot die tijd is er een tussenfase waarin douanediens ten niet in staat zijn deze omvangrijke stroom te controleren.

Omringende lidstaten

België, Nederland en Frankrijk zijn de lidstaten in de Europese Unie die de meeste e-commerce afhandelen. Samen is dit goed voor ruim 80% van de zendingen die de Europese Unie in komen. Al deze lidstaten geven aan de problematiek omtrent het toezicht in deze stroom niet meer aan te kunnen. Om deze reden zijn Frankrijk, België en Luxemburg voornemens op 1 januari 2026 een voorlopende en tijdelijke nationale handelingskostenvergoeding te introduceren. Deze nationale handelingskostenvergoedingen zijn tussen deze lidstaten en de Europese Commissie besproken. De Europese Commissie heeft de deelnemende lidstaten gevraagd om gezamenlijk hetzelfde tarief te hanteren. Dit om verstoringen in de interne markt zoveel mogelijk te voorkomen. De handelskostenvergoeding zal op gelijke wijze en hoogte (€ 2,-) geïmplementeerd worden. In al deze lidstaten zullen de middelen die worden opgehaald met deze handelingskostenvergoeding gebruikt worden voor een intensivering van het toezicht op de e-commercestroom.

Scenario 0

Als Frankrijk, België en Luxemburg conform hun plannen per 1 januari 2026 een handling fee invoeren en Nederland niet meegaat, dan wordt de situatie in Nederland – nog meer dan nu al het geval is – onhoudbaar, zowel voor Nederlandse douane als ook voor andere verantwoordelijke autoriteiten als de markttoezichthouders.

Waar Nederland nu ongeveer 3 miljoen aangifteregels verwerkt per dag verwerkt, is dat aantal voor België en Frankrijk tezamen meer dan 5 miljoen. Er wordt een waterbedeffect verwacht waardoor de Nederlandse markt nog meer dan nu zal worden overspoeld door een tsunami aan e-commerce zendingen. Dit zal voornamelijk naar Nederland stromen aangezien Nederland een passende infrastructuur heeft die bij andere lidstaten nog ontbreekt. De schatting is dat er totaal 6 miljoen aangifteregels dagelijks verwerkt worden. De stroom van e-commercezendingen is op dit moment al niet beheersbaar.

Bovendien komt met de verwachte aantallen de normale doorgang van de logistiek in het geding. Dit omdat het effect van zo'n stortvloed aan aangiften niet beperkt is tot alleen de e-commerce maar ook een 'spill over' effect heeft naar andere sectoren. Doordat zowel de IT belasting enorm is, maar ook de afhandeling van deze aangiftestroom de 'reguliere' handel zal verdringen. Hierdoor heeft de Douane geen capaciteit (mensen en IT) om aangiften in het e-commercesysteem af te handelen. Partijen zullen dan e-commerce in het reguliere systeem aangeven wat ook overbelast zal raken. De gevolgen hiervan zullen stilstaande containers in de haven van Rotterdam en het stilvallen van de doorvoer van goederen op Schiphol zijn.

Een toestroom van afhandeling van pakketjes zal ook merkbaar worden bij het verdere vervoer in Europa, met verdere congestie van de snelwegen rond logistieke hotspots tot gevolg. Nu al is 84% van alle e-commerce zendingen die via Nederland Europa binnenkomen bedoeld voor andere lidstaten. Dat percentage gaat nog verder toenemen. Er kan geconcludeerd worden dat er zowel bij invoer als bij uitvoer problemen zullen ontstaan.

Alternatief overwogen opties

Om het eerder genoemde scenario 0 te voorkomen is er een aantal alternatieven overwogen. Zo is er gekeken of het mogelijk is het toezicht op de e-commercestroom uit te breiden in het scenario dat de

e-commercestroom verdubbeld. Wanneer gestreefd wordt naar een controlepercentage van de helft van het Europees gemiddelde, is hiervoor een dermate grote hoeveelheid fte en middelen nodig dat dit het absorptievermogen van de Douane ver overschrijdt. Het is dan ook niet mogelijk deze hoeveelheid fte te werven of de middelen hiervoor te vinden. Daarnaast ontvangt Nederland geen perceptiekosten voor de werkzaamheden in de e-commercestroom aangezien deze zijn vrijgesteld van invoerrechten. In de huidige perceptiekostensystematiek is geen rekening gehouden met e-commerce omdat deze voor de opkomst van e-commerce is uit onderhandeld.

Ook is er gekeken om tijdelijk een maximum aan het te verwerken e-commerce aangiften te stellen. Dit blijkt juridisch niet houdbaar en levert een onaanvaardbaar risico van een verschuiving naar het reguliere aangiftesysteem op. Ook dan kan dit leiden tot een stilstand in de Nederlandse logistiek.

Voorts is er gekeken of de Europese handelingskostenvergoeding eerder ingevoerd kan worden. Dit is niet mogelijk aangezien de Europese Commissie de IT-oplossing die zij uitwerken voor de implementatie hiervan niet kan versnellen. Daarbij komt dat de in het nieuwe Douanewetboek van de Unie genoemde datum van 1 november 2026 'op zijn vroegst' is, en er dus nog onzekerheid is of deze inwerkingtredingsdatum gehaald zal worden.

Als laatste is gekeken of Nederland wel mee kan gaan in de implementatie van een nationale handelingskostenvergoeding, maar de invoering kan uitstellen zodat er meer voorbereidingstijd voor de betrokken partijen bestaat. Door de volatiliteit van de e-commercemarkt en het eerder beschreven waterbedeffect levert ook dit specifiek voor Nederland een groot risico tot een stilstand in de Nederlandse logistiek op.

Om Nederland voor scenario 0 te behoeden en omdat er geen uitvoerbaar alternatief voorhanden is voert Nederland daarom een tijdelijke nationale handelingskostenvergoeding in als Frankrijk en België dit ook doen.

Wat is een handelingskostenvergoeding?

Een handelingskostenvergoeding is een al vele jaren voorkomende manier om in het internationale goederenvervoer rekening te houden met bekostiging van (controle)werkzaamheden van overheids- en postdiensten. Voorbeelden hiervan zijn Singapore (permit fee) en Nieuw-Zeeland (bioscurity system entry levy). Een handelingskostenvergoeding dient zo te worden vormgegeven dat deze past binnen de kaders van de internationale regelgeving zoals die van de WTO.⁸ Al deze vergoedingen hebben gemeen dat ze gerelateerd zijn aan diensten die nodig zijn voor importinspectie, documentcontrole of naleving.

Op basis van het huidige Douanewetboek van de Unie leggen Douaneautoriteiten geen heffingen op voor het verrichten van douanecontroles. Douaneautoriteiten kunnen echter wel heffingen opleggen voor uitzonderlijke controlemaatregelen, indien de aard van de goederen of een potentieel risico dit vereisen.⁹ Ook het WTO GATT verdrag staat een heffing toe zolang dit geen verkapte belasting is. Bij de totstandkoming van het WTO verdrag in 1994 en het Douanewetboek in 2013 was het fysiek nog onmogelijk om als consument via een app een product in de gehele wereld te bestellen. Met name de Corona periode heeft een enorme boost gegeven aan het (internationaal) bestellen van producten. Naast de voordelen die dit met zich meebrengt zijn er inmiddels ook nadelen zichtbaar.

Het toenemende aantal producten dat onveilig, nagemaakt of anderszins niet-conform is, leidt tot ernstige veiligheids- en gezondheidsrisico's voor consumenten en heeft niet-duurzame gevolgen voor het milieu. Het voedt bovendien de oneerlijke concurrentie voor bedrijven die zich wel aan de Europese wet- en regelgeving, waaronder productie-eisen houden, wat in verschillende sectoren aanzienlijke gevolgen heeft voor het concurrentievermogen van de EU.

Gezien de uitzonderlijke toename van e-commercezendingen met goederen waarvan de herkomst, samenstelling en conformiteit vaak moeilijk vast te stellen zijn, kan worden aangenomen dat de aard van deze goederen en het verhoogde risico op niet-naleving van product- en veiligheidsvoorschriften het noodzakelijk maken om aanvullende en gerichte controlemaatregelen te treffen wat aanvullende kosten met zich meebrengt. En dat hierom de uitzondering op het principe geen kosten in rekening te brengen voor douanetoezicht op grond van artikel 52.2.d van het Douanewetboek van de Unie van toepassing is.

⁸ Artikel VIII, Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT 1994)

⁹ Artikel 52, tweede lid, onderdeel d, Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking).

Het feit dat omringende landen zoals Frankrijk en België een handelingskostenvergoeding gaan invoeren, maakt het dat Nederland niet kan wachten op een EU-brede aanpak. Er is hier sprake van overmacht. Als Nederland geen gelijke handlingskostenvergoeding invoert zal dit een waterbedeffect tot gevolg hebben met als risico dat de IT-systemen van de Douane en de afhandeling dit niet aan kunnen. Een conservatieve inschatting is een dagelijkse verdubbeling van 3 miljoen naar 6 miljoen aangifteregels.

Doel handelingskostenvergoeding

De EU brede en nationale handelingskostenvergoeding op e-commerce hebben als doel de Douane te compenseren voor de kosten die voortvloeien uit de werkzaamheden bij het in het vrije verkeer brengen van e-commercegoederen, de kosten om de e-commercestroom te controleren en om dit toezicht te intensiveren. Het doel is niet om consumenten te belemmeren bij het aankopen van e-commerceproducten. In het concept van het nieuwe Douanewetboek van de Unie krijgen e-commercezendingen in bulk een lagere handelingskostenvergoeding in rekening gebracht van individueel geadresseerde e-commercezendingen. Bij de nationale handelingskostenvergoeding wordt alleen een handelingskostenvergoeding in rekening gebracht bij individueel geadresseerde e-commercezendingen, en niet bij bulkzendingen. Aangezien de handelingskostenvergoeding per aangifteregel wordt geheven wordt het bedrag per product lager als het aantal van hetzelfde product toeneemt. Op deze manier blijft het voor consumenten mogelijk om e-commerceproducten aan te schaffen, terwijl de kosten eerlijk en transparant blijven. De aard van deze controles kan dan ook als uitzonderlijk worden beschouwd, aangezien zij voortvloeien uit de noodzaak om, in het licht van deze specifieke risico's, intensievere verificaties uit te voeren om de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving te waarborgen. Het grote aantal producten dat rechtstreeks door consumenten in de EU wordt ingevoerd, legt een onhoudbare druk op de autoriteiten.¹⁰

Nationaal wettelijk kader handelingskostenvergoeding.

De Algemene douanewet (Adw) bevat een delegatiegrondslag op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald voor welke handelingen of diensten de Douane kosten in rekening mag brengen¹¹. Deze bepaling schept de mogelijkheid om, waar dat gerechtvaardigd is, bepaalde kosten die samenhangen met specifieke werkzaamheden van de Douane door te belasten aan de betrokken marktdeelnemers.

Van deze delegatiegrondslag wordt in dit besluit gebruikgemaakt om een handelingskostenvergoeding in te voeren voor controles op e-commercezendingen. Het betreft hier maatregelen die noodzakelijk zijn vanwege de aard van de goederen en het verhoogde risico op niet-conforme of anderszins risicovolle producten waardoor controle hierop hogere kosten met zich meebrengt. Wanneer België en Frankrijk zonder Nederland een handelingskostenvergoeding invoeren zullen deze risico's, door een extreme toename van de niet te controleren instroom, voor Nederland tot een onacceptabel niveau toenemen. Het besluit bepaalt dat voor deze specifieke handelingen een vergoeding verschuldigd is.

De vaststelling van de hoogte van de vergoeding, zal plaatsvinden bij ministeriële regeling. In die regeling wordt de handelingskostenvergoeding vastgesteld op € 2 per aangifteregel. De Europese Commissie heeft in het kader van haar communicatie over e-commerce een berekening gemaakt voor de hoogte van een handelingskostenvergoeding voor e-commercezendingen voor de gehele EU van € 2 per aangifteregel. Nederland heeft die berekening en berekenmethode¹² gevolgd en komt op dit moment bij benadering uit op een bedrag van € 2 per aangifteregel.

In de Adw is vastgelegd dat de verschuldigde kosten de werkelijke kosten zoveel mogelijk moeten benaderen. In de Memorie van Toelichting bij deze wet is opgenomen dat bij de vaststelling van deze kosten het toetsingskader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten, 'Maat houden', in acht wordt genomen.¹³ Hierin staat: Wanneer de doorberekening van handhavingskosten niet reeds op EU-niveau dwingend wordt voorgeschreven, dienen lidstaten wel rekening te houden met de gevolgen voor het interstatelijk handelsverkeer, zodat handelsverstoringen en concurrentievervalsing worden vermeden en het vrij verkeer niet wordt belemmerd. 'Maat houden' laat daarmee toe dat de doorberekende kosten enigszins afwijken van de werkelijke kosten. Door de handelingskostenvergoeding af te stemmen op het niveau van de omringende landen met een grote e-commercestroom wordt

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een uitgebreid EU-instrumentarium voor veilige en duurzame e-commerce COM/2025/37 final.

¹¹ Artikel 1:19, Algemene douanewet.

¹² De Commissie berekent de 'real average cost' door het percentage van de douanekosten die EU-breed gemaakt worden op E-commerce en de gemiddelde investering in een intensivering op het toezicht over de komende jaren te delen door het te verwachte aantal e-commerce aangifte regels.

¹³ Stcrt. 2000, 90 en Kamerstukken II, 1996/97, 24 036, nr. 64

voorkomen dat e-commercehandelaren hun activiteiten tussen lidstaten verplaatsen om lagere handhavingskosten te benutten, en dat omliggende landen onevenredig worden belast met extra e-commercepakketten. Uit gesprekken met diverse lidstaten is gebleken dat verschuiving van e-commercestromen naar hen niet wordt verwacht. Dit vanwege geografie en minder efficiënte logistiek van die landen. Het staat andere lidstaten, naast België, Luxemburg en Frankrijk, natuurlijk altijd vrij om eenzelfde handelingskostenvergoeding in te voeren.

Omdat de nationale handelingskostenvergoeding een tijdelijke voorloper is van deze Europese handelingskostenvergoeding, hanteren de lidstaten die deze vergoeding invoeren hetzelfde bedrag als momenteel voor de Europese handelingskostenvergoeding wordt verwacht. Dit voorkomt zoveel mogelijk verschillen tussen lidstaten, aanpassingen in systemen en procedures bij het (internationale) bedrijfsleven en de Douane.

Deze gelaagde opzet, waarin het Douanewetboek van de Unie en de Adw de wettelijke grondslag bieden, dit besluit de toepassing van die bevoegdheid regelt en de ministeriële regeling de concrete bedragen vaststelt, waarborgt dat de heffing juridisch zorgvuldig is ingebed en proportioneel kan worden aangepast indien nodig. De maatregel heeft een tijdelijk karakter en zal worden ingetrokken zodra op Europees niveau een geharmoniseerde heffingsregeling (de zogenoemde EU-fee) in werking treedt.

Het 'veroorzaker betaalt'-beginsel

Het algemene uitgangspunt is dat de handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen wordt gefinancierd, aangezien deze activiteiten in het algemeen belang plaatsvinden. In bepaalde gevallen kan hierop echter een uitzondering worden gemaakt; wanneer sprake is van situaties waarin een specifieke groep (rechts)personen aantoonbaar profijt heeft van overheidstoezicht (het profijtbeginsel) of wanneer het handelen van een specifieke groep (rechts)personen de overheid noodzaakt tot meer dan regulier toezicht en handhaving (het 'veroorzaker betaalt'-beginsel).

Van de laatste uitzonderingssituatie is sprake wanneer de aard van bepaalde activiteiten dusdanige risico's met zich meebrengt dat de overheid extra toezicht moet uitoefenen, gepaard gaande met aanzienlijke kosten. Indien deze kosten volledig door de belastingbetaler worden gedragen, worden de externe effecten van dergelijk risicovol gedrag niet verbeterd en niet in de prijs van de producten verdisconteerd. Het is daarom gerechtvaardigd dat de kosten van aanvullende controle- en handhavingsactiviteiten worden toegerekend aan de veroorzakers.

De situatie bij e-commercezendingen vormt een duidelijk voorbeeld van zo'n 'veroorzaker betaalt'-casus. Uit onderzoek blijkt dat ten minste de helft van de goederen die via e-commerce de Europese Unie binnenkomen, niet voldoet aan de geldende productveiligheidseisen.¹⁴ Door de grote hoeveelheid individuele, kleinschalige zendingen is het bovendien praktisch onuitvoerbaar om alle producten voorafgaand aan het in de handel brengen adequaat te controleren binnen het reguliere toezicht. Dit leidt tot aanzienlijke risico's voor consumentenveiligheid en noodzaakt de overheid tot een intensiever toezicht dan in reguliere handelsstromen gebruikelijk is.

Daarnaast veroorzaakt het beperkte toezicht in de e-commercestroom een ongelijk speelveld tussen Europese bedrijven en buitenlandse aanbieders. EU-ondernemingen maken substantiële nalevingskosten om aan alle Europese productveiligheids- en conformiteitseisen te voldoen, terwijl veel e-commercebedrijven deze verplichtingen kunnen ontwijken doordat de kans op controle te beperkt is. Hierdoor worden niet alleen de veiligheid en consumentenbescherming onder druk gezet, maar ook de eerlijke concurrentie op de interne markt.

Het beroep op deze uitzonderingsgrond is daarom gerechtvaardigd. Deze vergoeding zorgt ervoor dat de kosten van extra toezicht terechtkomen bij de partijen die de noodzaak daartoe veroorzaken. Tegelijkertijd draagt de maatregel bij aan een evenwichtiger concurrentiepositie voor ondernemingen die wel aan de productveiligheidseisen voldoen.

Overige voorwaarden kostendoorberekening

Ook wanneer sprake is van een uitzonderingsgrond op het uitgangspunt dat handhaving uit de algemene middelen wordt bekostigd, kan doorberekening van kosten voor toezicht slechts plaatsvinden indien dit niet in strijd komt met de beginselen van goed toezicht. Toezicht dient te allen tijde onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend te zijn. Daarnaast

¹⁴ PUTTING MORE UNION IN THE EUROPEAN CUSTOMS: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe. Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union – Brussels March 2022

mag (gedeeltelijke) doorberekening niet leiden tot onderstaande situaties:

- De baten van doorberekening mogen niet opwegen tegen de kosten. Dit betekent niet dat er niet met een forfait gewerkt kan worden. Specifiek bij de nationale handelingskostenvergoeding voor het vrijgeven in het vrije verkeer van e-commercegoederen worden er hiervoor gemiddelde werkelijke kosten in rekening gebracht. De berekening hiervan wordt onder het kopje 'Berekening handelingskostenvergoeding' toegelicht.
- Het doorberekenen van kosten mag geen onaanvaardbare negatieve gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van bedrijven in het buitenland (level playing field) of de financiële positie van (rechts-)personen (draagkracht). Op dit moment zorgt de wet- en regelgeving juist voor een financieel voordeel voor bedrijven uit derde landen. Door het invoeren van een handelingskostenvergoeding wordt er een meer level playing field gecreëerd tussen het non-EU en EU-bedrijfsleven.
- Dit mag niet per saldo leiden tot een (onaanvaardbare) verhoging van de regeldruk en de nalevingslasten voor het bedrijfsleven. De Douane zal achteraf per kalendermaand een Uitnodiging tot betaling verzorgen voor de +/- 30 bedrijven. Hierdoor wordt de regeldruk en nalevingslasten voor de bedrijven zelf tot een minimum beperkt.
- Toezicht mag niet worden ingezet/gestuurd vanuit financiële motieven van de toezichthouder (meer toezicht leidt tot meer inkomsten voor de toezichthouder). Voor de Douane is dit niet het geval, omdat er gewerkt wordt met de gemiddelde werkelijke kosten. De inkomsten van de Douane worden dan ook niet aan het toezichtpercentage gekoppeld.
- Er mogen geen onverklaarbare verschillen ontstaan in het doorberekeningsbeleid in verschillende domeinen. Er is geen verschil in de verschillende domeinen. Slechts de gehele goederenstroom die op dit moment voor de eerder genoemde effecten zorgt wordt door de handelingskostenvergoeding geraakt.

Afbakening van de doelgroep

De handelingskostenvergoeding zal in rekening worden gebracht bij de aangever van de e-commercegoederen. De aangever bij invoer vormt in het douanedomein een duidelijk identificeerbare partij die feitelijk de handeling verricht waardoor de goederen de Unie binnenkomen. Deze partij beschikt over relevante gegevens over de aard, herkomst en waarde van de zending en is in staat om de bijbehorende verplichtingen na te komen. De keuze om de kosten bij deze groep in rekening te brengen, sluit aan bij het 'veroorzaker betaalt'-beginsel, omdat de aangever door zijn handelen de overheid noodzaakt tot aanvullende controles. De afbakening is daarmee objectief, uitvoerbaar en transparant. In Nederland zijn er in totaal 30 partijen actief als aangever van e-commerceaangiften.

Berekening hoogte handelingskostenvergoeding

De Europese Commissie heeft berekend dat de gemiddelde werkelijke kosten voor het vrijgeven van een aangifteregel in de e-commerce stroom in de Unie € 2,- bedraagt. De Nederlandse wetgeving staat het echter niet toe dat er met een Europees gemiddelde wordt gerekend, maar stelt dat de werkelijke kosten voor Nederland benaderd moeten worden. Wanneer dezelfde berkenmethode als die van de Commissie gebruikt wordt voor de Nederlandse context heeft Nederland momenteel € 2,12 aan gemiddelde werkelijke kosten. Dit benadert € 2,-. Om uniformiteit met de omringende landen en de toekomstige Europese handelingskostenvergoeding te waarborgen, en handelsverstoringen en concurrentievervalsing tussen de belangrijkste e-commercehubs van de EU te vermijden, wordt de Nederlandse handelingskostenvergoeding ook op € 2,- vastgesteld.

De formule die is gebruikt om de gemiddelde werkelijke kosten voor de vrijgave van een aangifteregel in de e-commercestroom wordt is uit de volgende onderdelen opgebouwd:

- a) de gemiddelde bestaande kosten in de e-commercestroom (37% van de totale douanekosten op basis van een berekening van de Commissie – dit gemiddelde is gebruikt omdat de Douane niet met kostprijsmodellen werkt).
- b) de gemiddelde investering die in de komende 4 jaar wordt gedaan – dit is een gemiddelde omdat er zo rekening gehouden wordt met de groei tot het structurele investeringsniveau is bereikt.
- c) het te verwachte aantal aangifteregels (die significant afneemt door een toename in bulk import en verschuiving van de stromen).

De formule luidt als volgt $(a+b)/c$

De bestaande kosten kunnen meegenomen worden in de berekening omdat deze kosten ook een onderdeel zijn van de werkelijke kosten, en deze niet vanuit de reguliere perceptiekostenvergoeding gedekt kunnen worden. E-commerce is immers uitgezonderd van importheffingen waardoor er geen perceptiekosten hierover worden ontvangen.

De raming van de te verwachte aangifteregels is gebaseerd op de meest recente cijfers omtrent

aangiftheregels e-commerce van de Douane. Vervolgens zijn er een aantal gedragseffecten die de relevante doorrekening verkleinen. Door de hogere prijzen en een zekere mate van prijsgevoeligheid (prijselasticiteit) bij consumenten neemt de vraag naar deze producten af. Daarnaast zal naar verwachting als gevolg van de maatregel een deel van de pakketjes in bulk geleverd gaan worden, waar de fee niet verschuldigd is. Tot slot doen niet alle landen mee met het invoeren van een nationale handelingskostenvergoeding. Hierdoor zal een deel van de pakketjes via andere landen geïmporteerd worden. De raming van de uiteindelijke instroom aan aangiftheregels bedraagt op basis van deze aannames 205 mln. tot aan de voorziene invoering van de Europese handling fee op 1 november 2026.

Budgettaire gevolgen

De introductie van een handelingskostenvergoeding in Nederland zal naar verwachting leiden tot een forse vermindering van het aantal pakketjes dat in Nederland wordt ingevoerd. Daar liggen verschillende gedragseffecten aan ten grondslag: bedrijven zullen pakketten meer in bulk gaan aanbieden en consumenten zullen meer Europese producten aanschaffen ervan uitgaande dat de handelingskostenvergoeding wordt doorbelast en dus leidt tot prijsstijgingen. Rekening houdend met deze gedragseffecten zijn er mogelijk eenmalige meeropbrengsten van de nationale handelingskostenvergoeding in 2026. De raming is echter met veel onzekerheden omgeven, de e-commerce markt is zeer volatiel en de gedragseffecten zijn zeer onzeker. Daarom worden voor dit moment de inkomsten en uitgaven aan elkaar gelijk gesteld op de begroting. Bij de voorjaarsnota 2026 wordt een betere inschatting gemaakt van de verwachte opbrengst en wordt gezien hoe de eventuele meeropbrengsten worden verwerkt op de begroting. Halfjaarlijks zal worden gezien of de hoogte van de handelingskostenvergoeding aansluit bij de werkelijke kosten.

De intensivering van de uitvoeringskosten voor de Douane bedragen € 131 miljoen structureel en € 95 miljoen incidenteel. Het is onzeker of de structurele opbrengsten dekkend zijn om de structurele kosten van de douane te dekken na overgang in de Europese handling fee. Na een besluit over een Europese fee, voorzien per 1 november 2026, wordt deze budgettair verwerkt conform begrotingsregels.

Bij de invoering van de handelingskostenvergoeding voor e-commercezendingen zal de Douane meer pakketten in de e-commercestroom gaan controleren. Dit kan leiden tot extra werkzaamheden voor de markttoezichtautoriteiten (zoals NVWA). Het is dan ook mogelijk dat de markttoezichtautoriteiten, in geval van werkzaamheden die voortvloeien uit de controles die de Douane heeft gedaan in het kader van de handelingskostenvergoeding voor e-commercezendingen, een beroep zullen doen op extra budget. De komende tijd wordt onderzocht of er kosten zijn voor de markttoezichtautoriteiten. Als dit het geval is, worden de daadwerkelijke gemaakte kosten voor de markttoezichtautoriteiten ingepast binnen de uitgavenreeks van de Douane.

Uitvoerbaarheid Douane

De invoering van de handelingskostenvergoeding gaat gepaard met een forse intensivering, zowel in personeel als innovatie, als in het toezicht van de Douane op de e-commercestroom. De Douane is in het najaar van 2025 met deze voorbereidingen begonnen. Om de geplande innovatie en versterking goed te kunnen starten, heeft de Douane verschillende voorbereidingen moeten treffen. Zo moet de werving worden uitgebreid, moeten bestaande opleidingen sneller worden doorontwikkeld en moet de opleidingscapaciteit omhoog. Daarnaast is extra inkoopcapaciteit nodig omdat sommige contracten eerder moeten worden ingezet, en is aanvullende huisvesting noodzakelijk.

De versterking van de Douane is gebaseerd op de huidige normeringen, aangevuld met het gebruikelijke percentage voor overhead. Ook zijn extra IT-voorzieningen en materiële middelen nodig, zoals uniformen en voertuigen. Omdat de maatschappelijke opgave groot is en de Europese Commissie aandringt op meer controles, richt de Douane zich op een verantwoorde maar snelle instroom, opleiding en inzet van nieuw personeel. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de benodigde randvoorwaarden, zoals geschikte huisvesting en hulpmiddelen. De opleidingen worden zo ingericht dat nieuwe medewerkers snel inzetbaar zijn.

Door te investeren in zelflerende algoritmes, dataverrijking en extra databronnen kan de Douane risicovolle zendingen steeds meer geautomatiseerd analyseren. Dit versterkt de informatiepositie aanzienlijk. De voorgestelde innovaties bieden beter zicht op zowel fiscale als niet-fiscale risico's en helpen de compliance te verhogen. Daarnaast worden er Douaniers opgeleid om specifiek in de e-commercestroom effectief toezicht te houden.

De uitvoeringsgevolgen van onderhavig voorstel zijn onderzocht. De conclusie is dat voorgestelde wijziging uitvoerbaar is. De invoering van de handelingskostenvergoeding heeft een grote impact op



de organisatie. De wervingsopgave is immers flink. Door de handelingskostenvergoeding zal de Douane met 846 fte groeien. Deze groei zit vooral in de processen aangiftebehandeling en fysiek toezicht. Om de benodigde fte te werven wordt er een projectstructuur opgezet die het hele proces van werving, opleiding en instroom regelt en controleert. Deze wervingsopgave is uitvoerbaar, omdat is voorzien om dit te spreiden over een aantal jaren.

Met het oog op systemen, is het voorstel inpasbaar in het IT landschap. De heffing en inning van de handelingskostenvergoeding kan met aanpassingen binnen de bestaande systemen worden gerealiseerd.

Voor wat betreft fraudebestendigheid bestaat het risico dat indieners van elkaar verschillende producten onder 1 aangifteredel ten invoer willen aangeven in plaats van meerdere aangifteredels, aangezien de handelingskostenvergoeding berekend wordt op basis van aangifteredels. Via fysieke controle kan dit worden vastgesteld. Waar nodig worden sancties zoals boetes opgelegd.

Daarnaast bestaat het risico dat e-commerce zendingen worden aangemerkt als geschenksendingen met een waarde van niet meer dan 45 euro om heffing van de handelingskostenvergoeding te ontlopen. Dit risico wordt als gering ingeschat.

Het risico op procesverstoringen bij de douane is gemiddeld. De wijzigingen zijn realiseerbaar en inpasbaar in bestaande processen en planningen. De handelingskostenvergoeding wordt achteraf per maand berekend. Wel is er een mogelijke verschuiving van de aangiftestroom van het e-commerce-systeem (H7) naar het reguliere systeem (DMS H1). Met het oog op deze mogelijke verschuiving zullen mitigerende maatregelen worden getroffen.

Naar verwachting zal er vanaf november 2026 een Europese handelingskostenvergoeding worden ingevoerd, op basis van het nieuw Douanewetboek van de Unie. De nationale handelingskostenvergoeding wordt dan vervangen door de Europese handelingskostenvergoeding. Mocht de Europese heffing vertraging oplopen is herijking van de uitvoeringstoets gewenst. De uitvoeringstoets zal jaarlijks per 1 november worden herijkt. In de herijking worden ook fase 2 en 3 van de IT-aanpassingen meegenomen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (artikel 1:4 van het Algemeen douanebesluit)

Het nieuwe artikelonderdeel 1:4, eerste lid, aanhef en onderdeel e, van het Algemeen douanebesluit (Adb) introduceert de handelingskostenvergoeding. De juridische basis voor de introductie van de handelingskostenvergoeding is artikel 52, tweede lid, onderdeel d, van het Douanewetboek van de Unie¹⁵ en artikel 1:19, eerste lid, Adw.

Deze handelingskostenvergoeding wordt geheven per aangifteredel die ziet op zendingen met een geringe waarde, dat wil zeggen: een intrinsieke waarde van niet meer dan € 150 per zending en die direct van een bedrijf van buiten de EU naar een consument binnen de EU wordt gezonden. Hierbij geldt dat de aangifte voor het vrije verkeer van de betreffende goederen in Nederland wordt gedaan via een vereenvoudigde douaneaangifte volgens de procedure van artikel 143bis van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende bepaalde bepalingen van het douanewetboek van de Unie.

Deze handelingskostenvergoeding zal per kalendermaand via één uitnodiging tot betaling voor de totale kosten van die periode geheven worden. De handelingskostenvergoeding wordt geheven van de indiener van de aangifte, ongeacht of deze optreedt in eigen naam, dan wel als direct of indirect douanevertegenwoordiger.

Artikel II

Artikel II regelt de inwerkingtreding van dit besluit. Hiermee is de indiener van de aangifte de handelingskostenvergoeding verschuldigd vanaf een bij koninklijk besluit nader te betalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Financiën,

¹⁵ Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking).