

RAMINGSTOELICHTING

Toelichting op de raming van de budgettaire effecten van Wet implementatie richtlijnen elektronische handel.

Omzetbelasting: afschaffen vrijstelling voor invoer vanuit buiten de EU onder € 22

Korte beschrijving van de maatregel

De btw-heffing bij grensoverschrijdende leveringen van goederen en diensten aan particulieren en niet-ondernemers in de EU (consumenten) wordt gemoderniseerd. Het pakket aan maatregelen, waaronder ook een aantal EU Verordeningen, treedt in werking met ingang van 1 januari 2021. Onderdeel hiervan is afschaffing van de specifieke btw-vrijstelling voor de invoer van kleine zendingen die rechtstreeks vanuit een niet-EU-land naar een EU-ingezetene worden verzonden.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

Bedragen in mln euro	2021	2022	2023	struc	Struc in
Afschaffen btw-vrijstelling invoer onder € 22	150	150	150	150	2021

Kern van de raming

De budgettaire grondslag is geraamd op basis van data van de douane. Met gegevens uit verschillende systemen is de totale waarde ingeschat van de pakketjes van minder dan € 22 die door koeriers Nederland zijn binnengebracht. In 2018 bedraagt dit ruim € 125 miljoen, voor ruim 20 miljoen pakketjes. Daarnaast werden in 2018 45 miljoen pakketjes via de post ingevoerd. De douanewaarde hiervan wordt berekend naar rato van de pakketjes van de koeriers. Dit komt neer op ongeveer $125 \text{ miljoen} / 20 \text{ miljoen} * 45 \text{ miljoen} = € 285 \text{ miljoen}$.

De markt voor de betreffende grensoverschrijdende leveringen is sterk aan het groeien, blijkens de cijfers over de afgelopen jaren. De expertinschatting van de douane is dat de groei komende jaren 15% per jaar zal bedragen. Dit sluit grofweg aan bij de inschatting van 12% jaarlijkse groei volgens de Impact Assessment van de Europese Commissie.¹ Voor de groei tussen 2018 en 2021 is uitgegaan van de recentere inschatting van 15% per jaar. Dit is een grote bron van onzekerheid in de raming, aangezien de groei de afgelopen jaren aanzienlijk hoger was. De grondslag komt uit op bijna € 750 miljoen in 2021.

Voor raming van het budgettaire effect is een gemiddeld btw-tarief van 20% gehanteerd. Redelijkerwijs zijn boeken en dergelijke leeswaren de enige producten die door consumenten besteld worden vanuit buiten de EU, waarop het lage tarief van toepassing is. Andere goederen waarop het verlaagde tarief van toepassing is, zijn immers in grote mate bederfelijk. De meeste goederen in de grondslag zijn naar verwachting met 21% btw belast. De precieze verdeling voor pakketjes onder de € 22 is niet bekend en kan afwijken van de verdeling in macro-importcijfers. Om die reden kan geen exact gemiddeld tarief worden berekend en is het percentage van 20% geprikt. Ook dit is een onzekerheid, maar kleiner dan de onzekerheid over de groei van de markt. De grondslag van € 750 miljoen vermenigvuldigd met 20% komt neer op € 150 miljoen opbrengst.

De raming gaat uit van verwaarloosbare gedragseffecten. Door het heffen van btw wordt het bestellen van pakketjes van minder dan € 22 van buiten de EU minder aantrekkelijk. Ten eerste zal hierdoor consumptie verschuiven naar pakketjes binnen de EU. Aangezien deze pakketjes in beginsel ook met Nederlandse btw belast zijn na invoering van het wetsvoorstel, gaat een dergelijk gedragseffect niet ten koste van Nederlandse belastinginkomsten. Ten tweede zal de totale consumptie iets afnemen door het inkomenseffect van de lastenverzwaring. Dit effect is naar verwachting zo beperkt dat hier geen afslag voor wordt gemaakt in de raming.

Aangezien de groei van de markt zeer onzeker is, is er geen goede basis om de ontwikkeling van de opbrengst te ramen. Om die reden wordt een vlakke reeks ingeboekt van structureel € 150 miljoen opbrengst vanaf 2021.

¹ Impact Assessment Accompanying the document Proposals for a Council Directive, a Council Implementing Regulation and a Council Regulation on Modernising VAT for cross-border B2C e-Commerce, 2016, European Commission, Brussels.



Certificering budgettaire raming Wet implementatie richtlijnen elektronische handel

Deze notitie certificeert op verzoek van het ministerie van Financiën de raming van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel ‘Wet implementatie richtlijnen elektronische handel’.

Met de maatregel vervalt per 2021 de vrijstelling in de omzetbelasting op de invoer vanuit een niet-EU-land naar een EU-ingezetene van goederen van maximaal 22 euro.

Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming kent een hoge mate van onzekerheid, voornamelijk door de onzekerheid in de toekomstige ontwikkeling van de elektronische handel.

CPB Notitie

Maurits van Kempen, Sander van Veldhuizen

juli 2020

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel 'Wet implementatie richtlijnen elektronische handel'. Met de implementatie vervalt de btw-vrijstelling voor post- en pakketzendingen met een waarde van maximaal 22 euro uit niet-EU-landen. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming kent een hoge mate van onzekerheid, voornamelijk door de onzekerheid in de toekomstige ontwikkeling van de elektronische handel.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel 'Wet implementatie richtlijnen elektronische handel'. De maatregel betreft het per 2021 afschaffen van de vrijstelling in de omzetbelasting op de invoer vanuit een niet-EU-land naar een EU-ingezetene van goederen waarvan de waarde niet meer dan 22 euro bedraagt. Over deze kleinere zendingen zal daarmee vanaf 2021 btw verschuldigd zijn.

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen 'neutraal en redelijk' zijn, en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.¹ Een raming kwalificeert als 'redelijk' wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de jaren 2021-2023 als het structurele budgettaire effect. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden als bijlage bij de certificering van het Belastingplan 2020.²

Het CPB onderwerpt de maatregel aan een uitvoerige toetsing.³ Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft bij iedere raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

¹ De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 ([link](#)).

² Zie CPB Notitie, 17 september 2019, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2020 ([link](#)).

³ Ramingen die door gedragseffecten of door de gebruikte grondslag een hoge mate van onzekerheid kennen, vereisen meer inzicht en kwalificeren daarom voor een uitgebreide toetsing. Verder inzicht is ook gewenst indien een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement of naar verwachting een aanzienlijke budgettaire omvang heeft.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel neutraal en redelijk. De raming leunt in belangrijke mate op aannamen. Er zit grote onzekerheid in de toekomstige ontwikkeling van de elektronische handel en er bestaat enige onzekerheid in de omvang van het gedragseffect en in het effectieve tarief. De raming krijgt daarom het onzekerheidsoordeel 'hoog'. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de beleidsmaatregel, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij het wetsvoorstel 'Wet implementatie richtlijnen elektronische handel'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregel

Afschaffen btw-vrijstelling invoer van maximaal 22 euro					
mln euro ^a					
		2021	2022	2023	Structureel
Geraamd budgettair effect		150	150	150	150
Uitvoerige toetsing		ja			
Onzekerheid		hoog			
(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.					

Met de Wet implementatie richtlijnen elektronische handel wordt per 2021 de (btw-)behandeling van de zogeheten *e-commerce* in Europese lidstaten verder geharmoniseerd. Onderdeel van de implementatie is de afschaffing van de vrijstelling in de omzetbelasting op de invoer vanuit een niet-EU-land naar een EU-ingezetene ('extracommunautaire invoer') van goederen waarvan de waarde maximaal 22 euro bedraagt. Over deze kleinere zendingen zal vanaf 2021 dus btw verschuldigd zijn.

De relevante grondslag voor de raming is de totale waarde van de ingevoerde pakketten van buiten de EU met een waarde van maximaal 22 euro. Het ministerie van Financiën beschikt via de douane over gegevens van de aantallen relevante koerier- en postpakketten. Voor de koerierpakketten is daarnaast uit de detailgegevens ook de waarde bekend. Met de aanname dat postpakketten onder de grenswaarde gemiddeld even veel waard zijn als koerierpakketten onder de grenswaarde is tot slot de totale grondslag benaderd.

Vanwege de gebruikte (detail)gegevens is de onzekerheid in de bepaling van de grondslag tot zo ver beperkt. De elektronische handel is de laatste jaren echter sterk gegroeid, en het is onbekend of en in welke mate deze groei in de toekomst voortduurt. Omdat voor de extracommunautaire invoer van consumentengoederen geen betrouwbare ramingen bestaan, is verondersteld dat de grondslag met de economie meegroeit. Vanwege voornoemd gebrek aan informatie gaat deze aanname gepaard met zeer hoge onzekerheid.

De berekende grondslag wordt belast tegen het geldende btw-tarief, wat afhangt van het type geïmporteerde goed. Omdat goederen die onder het lage tarief vallen veelal bederfelijk zijn, is de verwachting dat die goederen niet van buiten de EU geïmporteerd worden door consumenten. Boeken en andere leeswaren vallen ook onder het lage tarief en worden mogelijk wel uit die landen geïmporteerd. Over het aandeel van leeswaren in de relevante grondslag zijn geen cijfers beschikbaar, er is verondersteld dat dit een beperkt percentage is. Naar verwachting is het overgrote deel van de grondslag daarom belast tegen 21% btw. Het ministerie heeft daarom het effectieve btw-tarief over de relevante grondslag op 20% geprikt. Deze aanname is met enige onzekerheid omgeven.

Enige onzekerheid komt verder nog voort uit het feit dat de budgettaire opbrengst van de maatregel afhankelijk is van gedragsreacties van consumenten. Omdat consumenten een hogere extracommunautaire invoerprijs gaan betalen, kan de invoer en dus de btw-opbrengst afnemen. Dit effect wordt echter vanuit twee mechanismen beperkt. Wanneer er door de maatregel een substitutie plaatsvindt van extracommunautaire invoer naar binnenlandse consumptie zal er geen derving ontstaan, omdat over de binnenlandse consumptie ook btw-verschuldigd is. Ook voor zover de extracommunautaire invoer verschuift naar intracommunautaire invoer (invoer uit andere EU-lidstaten) zal er geen derving zijn, omdat uit hoofde van de richtlijn ook dan het Nederlandse btw-tarief geldt.⁴ Het resterende gedragseffect omvat daarmee enkel de situatie waarin substitutie plaatsvindt naar consumptie tegen een lager tarief dan de veronderstelde 20% of waarin in het geheel van consumptie wordt afgezien. Naar verwachting is dit gedragseffect en de daarmee gepaard gaande onzekerheid beperkt in omvang.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in zeer belangrijke mate op aannamen. Er zit grote onzekerheid in de toekomstige ontwikkeling van de elektronische handel en er bestaat enige onzekerheid in de omvang van het gedragseffect en in het effectieve tarief. De raming is daardoor met grote onzekerheid omgeven.

⁴ In de richtlijn wordt geregeld dat bij intracommunautaire invoer het btw-tarief uit het land van de consument geldt.