

Vergaderjaar 2007–2008

31 493

Wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op de accijns en de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere produkten in verband met Richtlijn nr. 2007/74/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 2007 (PbEU L 346) (Implementatie aanpassing reizigersvrijstelling)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In november 2006 is na onder andere inspanningen van de kant van de Nederlandse regering in EU-verband een politiek akkoord bereikt over de aanpassing van de reizigersvrijstelling. De desbetreffende Richtlijn 2007/74/EG werd op 20 december 2007 vastgesteld (PbEU L 346). Dit wetsvoorstel voorziet in de implementatie van deze richtlijn in het Nederlandse recht.

Richtlijn 2007/74/EG vervangt Richtlijn 69/169/EEG (PbEU L 133) en heeft betrekking op een geharmoniseerde vrijstelling van omzetbelasting en accijnzen op goederen die worden ingevoerd in de persoonlijke bagage van reizigers komende uit derde landen of uit een grondgebied waar de communautaire regels inzake hetzij BTW hetzij accijnzen niet van toepassing zijn, de zogenoemde reizigersvrijstelling. In het Nederlandse recht hebben de uit de richtlijn volgende wijzigingen invloed op de omzetbelasting, de accijnzen, de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere produkten en indirect op het invoerrecht.

2. Richtlijn 2007/74/EG

Richtlijn 2007/74/EG brengt ten opzichte van Richtlijn 69/169/EEG de volgende wijzigingen aan:

- Het drempelbedrag, onder welke waarde vrijstelling van omzetbelasting en accijnzen wordt verleend, wordt van € 175 verhoogd tot € 430 voor zee- en luchtreizigers en tot € 300 voor andere reizigers, voor goederen die niet onder een hoeveelheidsbeperking vallen.
- De hoeveelheid niet-mousserende wijn die vrij van omzetbelasting en accijnzen mag worden ingevoerd, wordt verhoogd van twee tot vier liter.
- Voor bier wordt een kwantitatieve beperking geïntroduceerd. De hoeveelheid bier die vrij van omzetbelasting en accijnzen mag worden ingevoerd, is 16 liter.

- De kwantitatieve beperkingen voor parfum, koffie en thee worden afgeschaft.

De beleidsvrijheid van lidstaten om lagere vrijgestelde hoeveelheden te hanteren voor tabak en om voor speciale groepen extra beperkingen aan te brengen is ongewijzigd gebleven.

Het grote aantal benodigde wijzigingen en de noodzaak enkele bepalingen ter wille van de duidelijkheid anders te ordenen en te vereenvoudigen waren aanleiding om de oude richtlijn geheel te vervangen. De materiële wijzigingen zijn ingegeven door de noodzaak de kwantitatieve beperkingen aan te passen aan de huidige behoeften van de lidstaten en de drempelbedragen aan te passen aan de geldontwaarding en aan de veranderde regeling voor de kwantitatieve beperkingen. De aanpassing van de kwantitatieve beperkingen moet worden gezien in het licht van de regeling voor de heffing van accijns in de lidstaten. Om de regeling voor de beperkingen daarop aan te laten sluiten is een beperking voor bier ingevoerd, terwijl de beperkingen voor parfum, koffie en thee juist zijn afgeschaft.

3. Samenhang met Verordening 918/83/EEG

Tegelijk met het verstrijken van de omzettingstermijn van Richtlijn 2007/74/EG op 1 december 2008 treedt de wijziging van Verordening 918/83/EEG met betrekking tot de reizigersvrijstelling voor de invoerrechten in werking¹. Deze wijziging houdt in dat de regeling voor de reizigersvrijstelling voor de invoerrechten, die op dit moment nog in Verordening 918/83/EEG is uitgewerkt, wordt vervangen door een verwijzing naar de nationale BTW-bepalingen. De regeling voor de reizigersvrijstelling zoals die gaat luiden na de onderhavige aanpassing van de Wet op de omzetbelasting 1968, werkt na de aanpassing van de Verordening 918/83/EEG door de vorenbedoelde verwijzing rechtstreeks door in het invoerrecht.

4. Implementatie in het Nederlandse recht

Het Nederlandse recht dient als gevolg van de vaststelling van Richtlijn 2007/74/EG te worden aangepast. Het nieuwe drempelbedrag moet worden opgenomen evenals de wijzigingen in de kwantitatieve beperkingen.

De huidige regeling in het Nederlandse recht voor de reizigersvrijstelling geldt uniform voor de omzetbelasting, de accijnzen, de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten en het invoerrecht. De wettelijke vormgeving is nu zo dat de materiële bepalingen van de regeling zijn opgenomen in de douaneregeling. De vrijstelling bij invoer is geregeld in de artikelen 45 tot en met 49 van Verordening 918/83/EEG en de speciale regeling voor boordpersoneel is opgenomen in artikel 82 van de Douaneregeling. Deze regelingen, de algemene vrijstelling en de speciale regeling voor boordpersoneel, zijn via artikel 94 Douaneregeling van overeenkomstige toepassing verklaard op de drie andere heffingen. Voor de omzetbelasting is dit gebaseerd op artikel 21, onderdelen a en b, van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB 1968), voor de overige heffingen via de algemene regeling in artikel 62 van de Wet op de accijns en artikel 26 van de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten.

Na de wijziging van Verordening 918/83/EEG voldoet de delegatiemogelijkheid van artikel 21, onderdelen a en b, van de Wet OB 1968 voor de reizigersvrijstelling niet meer. De regeling van de reizigersvrijstelling in de verordening komt namelijk te vervallen en wordt vervangen door een verwijzing naar de nationale omzetbelastingbepalingen. De reizigersvrijstelling moet daarom worden geregeld bij de Wet OB 1968. Dan zal de

¹ Verordening (EG) nr. 274/2008 van de Raad van 17 maart 2008 (Pb L 85, 27-3-2008).

aangepaste reizigersvrijstelling niet alleen gaan gelden voor de omzetbelasting maar ook voor de invoerrechten.

In de Wet op de accijns en de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere produkten wordt de regeling in de Wet OB 1968 van overeenkomstige toepassing verklaard.

De uiteindelijke situatie ziet er dan als volgt uit: een uitputtende regeling in de Wet op de omzetbelasting 1968, overeenkomstige toepassing op het invoerrecht uit hoofde van artikel 45 van Verordening 918/83/EEG en overeenkomstige toepassing op de accijns en de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere produkten uit hoofde van bepalingen in die wetten. In de Douaneregeling, die per 1 juli 2008 vervangen wordt door de regeling die uitvoering geeft aan de Algemene douanewet, namelijk de Algemene douaneregeling, worden de overbodig geworden artikelen geschrapt.

De beleidsvrijheid voor de lidstaten op het punt van beperkingen voor speciale groepen die al bestond onder Richtlijn 69/169/EEG blijft, afgezien van aanpassing aan de geldontwaarding, ongewijzigd. Van een aantal van deze mogelijkheden maakt de Nederlandse wetgever geen gebruik. Dat zijn de mogelijkheid lagere kwantitatieve grenzen te hanteren voor tabak (17 jaar en ouder), de mogelijkheid een lager drempelbedrag te hanteren voor reizigers jonger dan vijftien jaar, de mogelijkheid lagere kwantitatieve grenzen voor sigaretten vast te stellen voor luchtreizigers en de mogelijkheid lagere kwantitatieve grenzen te hanteren voor grensarbeiders en personen die in het grensgebied hun verblijfplaats hebben. Wel wordt in het Nederlandse recht gebruik gemaakt van de mogelijkheid lagere kwantitatieve grenzen te hanteren voor personeel van een vervoermiddel voor reizen uit een derde land (hierna: boordpersoneel). Ook worden, zoals Richtlijn 2007/74/EG dwingend voorschrijft, de kwantitatieve grenzen voor tabak en alcohol niet gehanteerd voor reizigers jonger dan zeventien jaar; deze reizigers kunnen alcohol of tabak niet belastingvrij invoeren.

Het is voorts van belang dat Nederland geen grens over land heeft met een derde land of een grondgebied waar de communautaire regels inzake omzetbelasting of accijnzen niet gelden. Door deze omstandigheid is het niet nodig een regeling te treffen voor landreizigers. Wel wordt apart een lager drempelbedrag geregeld voor reizigers in de particuliere plezierluchtvaart en plezierzeevaart. Deze reizigers zijn in de richtlijn gelijkgesteld met landreizigers.

Tot slot geeft de richtlijn de mogelijkheid voor goederen die niet onder de vrijstelling vallen een heffingsgrens te hanteren. Heffing van omzetbelasting of accijnzen kan achterwege blijven wanneer het belastingbedrag gelijk zou zijn aan of lager zou zijn dan tien euro (tot nu toe volgens de huidige richtlijn: vijf euro). Van deze mogelijkheid tot het vaststellen van een heffingsgrens heeft de Nederlandse wetgever, anders dan bij het invoerrecht, geen gebruik gemaakt. Voorgesteld wordt deze lijn onder de nieuwe richtlijn te continueren.

Om een beleidsarme omzetting van de nieuwe richtlijn te effectueren, zonder nationale «kop» op de Europese wetgeving, worden de bestaande regelingen zoveel mogelijk ongewijzigd gelaten. Dit betekent dat geen speciale regelingen in het leven worden geroepen die er vóór deze implementatie nog niet waren. Voor boordpersoneel wordt de halvering van de kwantitatieve grens voor niet-mousserende wijn gecontinueerd; voor hen gaat deze grens dus omhoog van één naar twee liter. De halvering voor niet-mousserende wijn en tussenproducten wordt doorgetrokken naar de kwantitatieve grens voor de invoer van bier door boordpersoneel, die daardoor 8 liter zal bedragen.

Na de wijzigingen is de situatie voor een lucht- of zeereiziger, komende uit een derde land, de volgende:

Hij heeft een vrijstelling van invoerrecht, omzetbelasting, accijns en verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten voor de invoer van bepaalde goederen in zijn persoonlijke bagage, mits deze goederen geen handelskarakter hebben. Deze goederen zijn:

- de brandstof in het normale reservoir van een voertuig, alsmede per voertuig een hoeveelheid van maximaal 10 liter in een draagbaar reservoir,
- maximaal 200 sigaretten, 100 cigarillo's, 50 sigaren, 250 gram rooktabak, of een combinatie van deze, waarbij het proportionele maximum in acht moet worden genomen,
- maximaal 4 liter niet-mousserende wijn,
- maximaal 16 liter bier,
- maximaal 1 liter overige alcoholhoudende drank met een alcoholgehalte van meer dan 22% vol. of 1 liter niet-gedenatureerde ethylalcohol met een alcoholgehalte van meer dan 80% vol. of 2 liter met een alcoholgehalte van maximaal 22% vol., of een combinatie van deze, waarbij het proportionele maximum in acht moet worden genomen,
- goederen, niet zijnde bovenstaande goederen, met een maximale gezamenlijke waarde van € 430. De waarde van een goed mag voor de bepaling van deze waarde niet gesplitst worden.

Voor de goederen waarvoor hij geen vrijstelling kan krijgen, geldt dat heffing van invoerrecht achterwege blijft als het verschuldigde recht € 10 of minder bedraagt. Dit geldt echter niet voor de omzetbelasting, accijns en verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten.

Voor boordpersoneel is de situatie gelijk, zij het dat er lagere maxima gelden voor tabak en alcohol, namelijk 40 sigaretten, 20 cigarillo's, 10 sigaren en 50 gram rooktabak, 2 liter niet-mousserende wijn, 8 liter bier en 1 liter overige alcoholhoudende drank.

Voor reizigers in de particuliere plezierlucht- of -zeevaart is de situatie ook gelijk, zij het dat er een lager drempelbedrag geldt, namelijk € 300.

Voor reizigers jonger dan 17 jaar oud geldt geen vrijstelling voor tabak- en alcoholproducten. Wel geldt voor hen voor andere producten de vrijstelling tot € 430 respectievelijk € 300.

5. Budgettaire aspecten

De budgettaire derving als gevolg van deze wetwijziging wordt geraamd op € 0,5 miljoen. De derving aan inningskostenvergoeding als gevolg van de overeenkomstige toepassing op het invoerrecht is verwaarloosbaar.

6. Dereguleringsaspecten, uitvoeringskosten en effecten voor bedrijfsleven en burger

Dit wetsvoorstel strekt tot de implementatie van een richtlijn van de EG. Naast de bovenbeschreven wetstechnische herschikking die volgt uit deze richtlijn en het voorstel voor wijziging van Verordening 918/83/EEG worden ook wijzigingen aangebracht in het materiële recht. Deze wijzigingen hebben voor de overheid geen personele gevolgen of gevolgen voor de uitvoeringskosten en leiden niet tot nieuwe nalevingseffecten voor het bedrijfsleven. Voor de (particuliere) reizigers uit derde landen ontstaan voordelige effecten, in totaal ongeveer overeenkomend met de budgettaire derving voor de overheid. Ook zal bij het passeren van de grens voor hen enige tijdsbesparing kunnen optreden.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Artikel I (artikel 21a en 21b van de Wet op de omzetbelasting 1968)

In artikel 21a, onderdeel a, wordt persoonlijke bagage van reizigers gedefinieerd. Daaronder wordt in spreektermen alles verstaan wat een reiziger zelf meebrengt als hij de grens overkomt. Daar komt nog bij de bagage die hij later aangeeft, als deze als begeleide bagage was ingeschreven bij de vervoermaatschappij. In de praktijk gaat dit om verloren en nagezonden bagage. In ieder geval geen persoonlijke bagage is brandstof die zich buiten de tank van een voertuig bevindt en meer is dan tien liter in een draagbaar reservoir.

In artikel 21a, onderdeel b, wordt invoer die geen handelskarakter heeft gedefinieerd. Hieronder wordt verstaan invoer die:

- een incidenteel karakter heeft
- waaraan blijkens de aard en de hoeveelheid van de goederen geen commerciële overwegingen ten grondslag liggen en
- die uitsluitend betrekking heeft op goederen,
 - bestemd voor persoonlijk gebruik van de reizigers dan wel
 - bestemd voor het gebruik door hun gezinsleden of
 - bestemd om als geschenk te worden aangeboden.

Artikel 21b regelt dat de Wet OB 1968 een zelfstandige vrijstellingsmogelijkheid kent voor goederen in de bagage van reizigers, komend uit derde landen. Dit begrip derde landen is in de Wet op de omzetbelasting 1968 gedefinieerd in artikel 2a, eerste lid, onderdeel d, als elk ander grondgebied dan dat van de Gemeenschap. Daarbij is Gemeenschap gedefinieerd als het gebied omschreven in artikel 5, onder 2, van de BTW-richtlijn 2006¹. In de Richtlijn 2007/74/EG wordt een enger begrip derde land gedefinieerd in artikel 3 maar door de uitbreiding in artikel 1 van genoemde richtlijn is het resultaat hetzelfde als dat van de Wet OB 1968. Voor de nationale accijnsbepalingen geldt een ander begrip derde land dan voor de Wet OB 1968 door de verwijzing in artikel 1a, onderdeel h, van de Wet op de accijns naar de horizontale accijnsrichtlijn². Voor de onderhavige implementatie kan niettemin worden aangesloten bij de omzetbelastingdefinitie omdat voor de Nederlandse reizigersvrijstelling alleen zee- en luchtreizigers van belang zijn. In de gebieden die wel tot het begrip derde landen behoren in de zin van de accijns maar niet in de zin van de omzetbelasting of andersom bevindt zich geen luchthaven of starthaven voor een directe zeeroute naar Nederland. Voor particuliere plezierlucht- of zeevaart is het in praktische zin nagenoeg onmogelijk om in een directe vlucht of vaart Nederland te bereiken.

Vóórdat het voorstel tot wijziging van Verordening 918/83/EEG per 1 december 2008 geldend recht wordt is artikel 21, onderdelen a en b, van de Wet OB 1968 de basis voor de huidige vrijstelling van omzetbelasting. De materiële bepalingen in artikel 94 van de Douaneregeling omtrent vrijstellingen in het douanerecht kunnen door dit artikel bij ministeriële regeling van overeenkomstige toepassing worden verklaard. De Nederlandse wetgever heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Omdat genoemde verordening na 1 december 2008 geen materiële regeling meer kent, kan artikel 21, onderdelen a en b, van de Wet OB 1968, deze functie voor de reizigersvrijstelling niet meer vervullen. Deze onderdelen blijven wel van belang voor de overige vrijstellingen die geregeld worden in Verordening 918/83/EEG. Artikel 21b regelt dus zelfstandig de vrijstelling voor reizigersbagage van reizigers komende uit derde landen.

In aanvulling op hetgeen in het algemene deel van de toelichting hierover is opgenomen kan over de omvang van de vrijstelling het volgende worden opgemerkt.

¹ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU L 347).

² Richtlijn 92/12/EEG van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsprodukten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PbEG L 76).

Voor iedere reiziger mag de vrijstelling in geval van een proportioneel assortiment worden toegepast voor alle combinaties van de bedoelde tabaksproducten of alcohol en alcoholhoudende dranken, mits de som van de voor de afzonderlijke vrijstellingen gebruikte percentages niet meer dan 100% bedraagt. Elk aantal of elke hoeveelheid, genoemd in de onderdelen waar sprake is van een proportioneel assortiment, vertegenwoordigt 100% van de totale desbetreffende vrijstelling. Wanneer een reiziger bijvoorbeeld 100 sigaretten in zijn persoonlijke bagage heeft, kan hij daarnaast nog maximaal 50 cigarillo's vrijgesteld invoeren. Ook andere onderlinge percentages zijn mogelijk. Zo zou een reiziger vrij van alle belastingen de volgende goederen inééns kunnen invoeren:

- goederen, niet zijnde tabak, alcohol of brandstof, met een gezamenlijke waarde van minder dan € 430,
- 80 sigaretten, 20 cigarillo's, tien sigaren en 50 gram rooktabak,
- een halve liter alcohol met een alcoholgehalte van meer dan 22% vol. en een liter tussenproduct,
- 4 liter niet-mousserende wijn,
- 16 liter bier.

Artikelen II en III

Artikelen II en III (artikel 68a Wet op de accijns en artikel 31 Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere produkten)

Deze artikelen regelen de overeenkomstige toepassing van de artikelen 21a en 21b van de Wet op de omzetbelasting 1968 op de accijns en de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere produkten.

Artikel IV

Artikel IV (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de datum van inwerkingtreding van de wet, 1 december 2008. Deze datum volgt uit artikel 19 van Richtlijn 2007/74/EG en is de datum waarop deze richtlijn moet worden geïmplementeerd.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager