



Aan de Koning

FIN

Onze referentie
2026-0000247161

Datum 12 juni 2026
Betreft 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.

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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-

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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 aangifteregels 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 aangifteregel 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 douaneregelgeving 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

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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 aangifteregel 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

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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.

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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 profijtbeginssel en het 'de veroorzaker betaalt'-beginssel. Een beroep hierop dient zorgvuldig te worden gemotiveerd. Volgens de toelichting op het ontwerpbesluit is het 'de veroorzaker betaalt'-beginssel van toepassing. Het is echter de vraag of dit inderdaad het geval is.

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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*

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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 aangifteregel. 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, vervalst. 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.

FIN

Datum

10 april 2026

Onze referentie

2026-0000247161

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

De Staatssecretaris van Financiën,

E. Eerenberg