

35 918 Wijziging van de Wet op de accijns en enkele andere wetten in verband met implementatie van de horizontale accijnsrichtlijn (EU) 2020/262, richtlijn alcoholaccijns (EU) 2020/1151 en richtlijn btw en accijns bij defensie-inspanningen (EU) 2019/2235 (Wet implementatie richtlijnen accijns 2022)

Nr. 12 Brief van de staatssecretarissen van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2022

In deze brief informeren wij uw Kamer over de invoering van de Horizontale accijnsrichtlijn 2020/262¹ door Nederland. Deze richtlijn vervangt de Horizontale accijnsrichtlijn 2008² en ziet op de algemene bepalingen die van toepassing zijn op alle soorten accijnsgoederen. Dit zijn tabaksfabricaten, alcohol en alcoholhoudende dranken en energieproducten. De wettelijke deadline voor het invoeren van de richtlijn is 13 februari 2023. Een onderdeel van de Horizontale accijnsrichtlijn 2020 maakt automatisering noodzakelijk van de huidige papieren procedures voor het vervoer tussen lidstaten van accijnsgoederen waar al accijns over is voldaan in de lidstaat van waaruit de goederen worden verzonden. De administratieve verwerking van het vervoer van goederen waar de accijnsheffing is geschorst in de lidstaat van vertrek en zal worden voldaan in de lidstaat van bestemming vindt thans digitaal plaats via het Excise Movement and Control System (EMCS). Met deze brief informeren wij u over het niet halen van de deadline.

Excise Movement and Control System

De in de richtlijn bepaalde automatisering betekent een uitbreiding van het huidige EMCS. Het huidige Nederlandse deel van EMCS is echter technisch 'end of life'³. Dit heeft tot gevolg dat het systeem eerst vernieuwd moet worden voordat het uitgebreid kan worden. Het EMCS dient, na vernieuwing en uitbreiding, voor de administratieve ondersteuning in de uitvoering van accijnsformaliteiten voor bedrijven, Douane en andere autoriteiten bij het vervoer van accijnsgoederen. Alle lidstaten zijn aangesloten op EMCS en zijn verantwoordelijk voor de implementatie van hun eigen deel van het systeem.

¹Richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns (PbEU 2020, L 58). De Wet implementatie richtlijnen accijns 2022 regelt de implementatie in Nederland van onder meer deze nieuwe accijnsrichtlijn, Stb. 2021, nr. 656

² Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG.

³ End of life van een softwareproduct betekent dat er geen updates meer worden doorgevoerd en onderhoud meer geboden wordt, en bugs of andere defecten niet meer (kunnen) worden hersteld. Daardoor is het risico groot dat het systeem op enig moment crasht en niet meer hersteld kan worden.

De deadline van 13 februari 2023 voor de vernieuwing en uitbreiding van EMCS wordt door Nederland niet gehaald. Dit betreuren wij, omdat het gevolgen heeft voor het bedrijfsleven die accijnsgoederen vervoeren en andere lidstaten binnen de Unie. Bedrijven en andere lidstaten kunnen vanaf 13 februari 2023 geen gebruik maken van het Nederlandse deel van het (grensoverschrijdende) EMCS voor het administratief afhandelen van vervoer van goederen waar al accijns over is betaald en ook niet voor goederen waar de accijnsheffing is geschorst. Bedrijven en lidstaten hebben daardoor geen inzage in de vervoersbewegingen van accijnsgoederen van en naar Nederland. De systemen van lidstaten en bedrijven die wel op tijd zijn aangepast, kunnen tevens geen digitale berichten uitwisselen met Nederland via EMCS.

Om de gevolgen voor het bedrijfsleven zo beperkt mogelijk te laten zijn, onderzoekt de Douane een mogelijke tijdelijke oplossing en parallel een alternatief. Begin oktober 2022 is hierover meer duidelijkheid en is bekend welke tijdelijke oplossing het meest haalbaar is. Bij de concrete en praktische uitwerking van de meest haalbare oplossing wordt het bedrijfsleven uiteraard betrokken. Daarnaast wordt uiteraard gewerkt aan de vernieuwing en uitbreiding van EMCS. Wij verwachten op basis van de huidige planning dat uiterlijk 1 oktober 2023 de vernieuwing en uitbreiding van het Nederlandse deel van het ECMS gereed is en de richtlijn volledig is ingevoerd. Dit betekent dat vanaf dan de administratieve ondersteuning in de uitvoering van accijnsformaliteiten voor bedrijven, Douane en andere autoriteiten betrokken bij het vervoer van accijnsgoederen geautomatiseerd plaatsvindt. Uiteraard wordt gekeken naar eventuele versnelling is aan te brengen, bijvoorbeeld door het verkorten van de voorgeschreven testfase.

In deze brief informeren wij uw Kamer over de oorzaken van de vertraging, de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar de tijdelijke oplossingen inclusief de mogelijke (financiële) gevolgen voor de staat en het bedrijfsleven.

Oorzaken van de vertraging

De horizontale accijnsrichtlijn is op 19 december 2019 vastgesteld. In het eerste voorstel voor de herziening van de richtlijn van 25 mei 2018 zou het EMCS aangepast moeten worden per 1 april 2021. Bij het aannemen van de richtlijn in 2019 is deze datum vastgesteld op 13 februari 2023. De nationale wetgeving is in december 2021 in het parlement aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 31, item 9). Omdat het Nederlandse deel van EMCS verouderd en inflexibel is, is halverwege 2018 gestart met vernieuwing hiervan. Om te voorkomen dat een belangrijke aanpassing van het EU-brede EMCS niet gehaald zou worden is begin 2019 de vernieuwing stilgelegd om prioriteit te geven aan het aanpassen van het oude systeem. In 2019 en 2020 is veel tijd en capaciteit besteed aan de voorbereidingen van de Brexit. In 2020 is de vernieuwing weer opgepakt naast de voorbereidingen van de Brexit. In die periode kreeg het geautomatiseerde afdrachtensysteem prioriteit vanwege toezeggingen aan de Europese Commissie in verband met nabetalingen aan de Commissie (Traditioneel Eigen Middelen). Hierdoor was er sprake van minder beschikbare capaciteit en kennis voor de vernieuwing van het EMCS.

Voor de uitbreiding van het EMCS verstrekt de Europese Commissie specificaties, waaraan het systeem, dus ook het nationale deel, moet voldoen. Op basis van

concept versies van de specificaties is gekeken naar mogelijke impact. De definitieve versie van de specificaties zijn in november 2021 ontvangen. Na ontvangst van de specificaties zijn deze ambtelijk beoordeeld op de daadwerkelijke impact op de nationale ICT-aanpassingen. Dit leidde tot de situatie dat deze specificaties complexer bleken dan vooraf was voorzien, in een situatie dat het huidige systeem eerst vernieuwd en vervolgens uitgebreid dient te worden om aan de Horizontale accijnsrichtlijn 2020 te voldoen. Voor zover bekend, onderscheidt het feit dat Nederland eerst het systeem moet vernieuwen voordat het uitgebreid kan worden van andere lidstaten in de Europese Unie. Navraag bij de Europese Commissie leert dat Nederland tot nu toe de enige lidstaat is die problemen met bovengenoemde deadline heeft gemeld.

Deze twee elementen (vernieuwing en uitbreiding) leidden er toe dat begin 2022 duidelijk werd dat de planning voor de uiteindelijke tijdige vernieuwing en uitbreiding van EMCS zwaar onder druk kwam te staan.

Om alsnog tijdig te kunnen voldoen aan de invoering van de richtlijn is sinds begin 2022 gezocht naar alternatieve technische oplossingen, zoals het insourcen van capaciteit en de mogelijkheid tot afname van IT van andere lidstaten, maar dit bleek in het voorjaar zonder resultaat. Daarbij kwam dat tijdens de ontwikkeling van het systeem in april jl. een aantal experts op het gebied van het accijnsproces in een kort tijdsbestek zijn vertrokken. Het opvullen van het tekort aan personeel is als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt, ondanks alle inspanningen (vacatures openstellen, benaderen van de Europese commissie en andere lidstaten voor mensen met specifieke kennis en kunde), pas per 1 september jl. gelukt. Deze vervanging en uitbreiding van capaciteit zorgt voor het verkorten van de periode van de vertraging maar kan niet voorkomen dat de deadline niet gehaald wordt.

De verschuiving in de planning van de vernieuwing en de opeenstapeling van tegenslagen heeft uiteindelijk halverwege 2022 geleid tot de conclusie dat Nederland het automatiseringsdeel (vernieuwing en uitbreiding) van de richtlijn niet per 13 februari 2023 ingevoerd zal hebben. Op dat moment is creatief gezocht naar andere mogelijke tijdelijke oplossingen om de deadline alsnog te halen, zoals het uitbesteden aan bedrijven en het terughalen van expertise. Hoewel dat laatste is gelukt, is daarmee de implementatietermijn niet meer haalbaar. Dit leidde vervolgens tot andere onderzoeken naar mogelijke oplossingen die hieronder worden toegelicht en waarvan de haalbaarheidsonderzoeken nog lopende zijn. Wij zijn over het niet halen van de deadline eind juni jl. geïnformeerd.

Terugkijkend is het zeer onwenselijk gebleken dat zowel vernieuwing als uitbreiding van het EMCS dicht bij elkaar is komen te liggen doordat de planning van de vernieuwing is gaan schuiven. De risico's op het niet halen van de deadline hadden eerder in beeld moeten worden gebracht. Tevens had eerder in overleg met de Europese Commissie getreden moeten worden over de mogelijkheden van een convertor. Ook had eerder breder onderzoek gedaan moeten worden naar mogelijke andere oplossingen. Tot slot hadden wij eerder geïnformeerd moeten worden dat de planning van de invoering van de richtlijn onder druk stond. Om te kunnen leren voor de toekomst laten wij een evaluatie

doen naar het gehele proces waarin deze elementen nadrukkelijk worden opgenomen.

Mogelijke oplossingen

Om de tijdelijke gevolgen voor het bedrijfsleven te beperken, wordt door de Douane een oplossing onderzocht, namelijk de inzet van een convertor (scenario 1). Mocht deze oplossing niet of niet tijdig mogelijk zijn, wordt parallel gekeken naar een alternatief (scenario 2). Hieronder volgt een toelichting hierop.

Scenario 1: Uitwerken van een geautomatiseerde noodprocedure (convertor)

Er is overleg gevoerd met de Europese Commissie met een verzoek om bijstand op het ontwikkelen van een convertor. Een convertor is als het ware een vertaalmachine tussen twee versies van een applicatie. Een dergelijke convertor kan voor het vervoer van goederen waarover (nog) geen accijns is voldaan mogelijk een oplossing bieden in de periode tussen 13 februari 2023 en het moment dat de systemen wel aangepast zijn aan de Horizontale accijnsrichtlijn. Het gaat hierbij om het overgrote deel van de accijnsgoederenbewegingen namelijk waar de accijnsheffing is geschorst en thans digitaal worden afgehandeld. Het onderzoek naar de mogelijkheden en haalbaarheid van een dergelijke convertor is op dit moment nog niet afgerond.

Als de convertor tijdig kan worden ontwikkeld zal alleen voor het vervoer van goederen, waar wel accijns over is voldaan in een andere lidstaat of Nederland, een papieren noodprocedure moeten worden gebruikt. Tot 13 februari 2023 worden deze goederen ook vervoerd met een papieren document. Het gaat om ongeveer 500 documenten per *maand*. De huidige papieren procedure wordt in ieder geval aangepast aan de nieuwe wetgeving. Voor bedrijven en de Douane heeft dit minder grote gevolgen, want het betreft een beperkte verandering, namelijk het gebruik van een aangepast formulier dan nu gangbaar is.

Begin oktober zal meer duidelijkheid zijn of er gebruik gemaakt kan van een convertor en indien dit inderdaad mogelijk is, per wanneer de convertor beschikbaar zal zijn.

Scenario 2: Uitwerken van een papieren noodprocedure (zonder convertor)

Als de convertor niet of niet tijdig kan worden ontwikkeld zal ook voor het vervoer van goederen, waarover (nog) geen accijns is voldaan, een papieren noodprocedure moeten worden gebruikt. Het gaat om ongeveer 3000 documenten per *dag*, die nu met het huidige systeem digitaal worden verwerkt. Er wordt bekeken in hoeverre de huidige noodprocedure kan worden aangepast aan deze situatie, waarbij de nadruk zal liggen op vermindering van de lasten voor het bedrijfsleven die de noodprocedure met zich brengt. Deze oplossingsrichting heeft de grootste gevolgen voor het bedrijfsleven en de Douane omdat, voor wat nu digitaal afgehandeld wordt, ook een papieren procedure noodzakelijk is. Concreet betekent dit dat bedrijven tijdelijk te maken krijgen met meer administratie en een langere doorlooptijd van de procedure. Meer administratie omdat bedrijven meer en andere formulieren dienen te gebruiken en deze per mail moet sturen naar de Douane. De Douane dient deze documenten handmatig af te handelen, wat leidt tot langere doorlooptijd en meer capaciteit. Over de uitgewerkte papieren noodprocedure zal overleg plaatsvinden met de Europese Commissie en het bedrijfsleven.

Mogelijke financiële consequenties

De mogelijke omvang van de financiële consequenties voor de staat en het bedrijfsleven is afhankelijk of er een convertor beschikbaar zal komen of niet. De financiële gevolgen zijn daarom nog onzeker. Hieronder volgt een inschatting van de mogelijke financiële consequenties

Scenario 1: Uitwerken van een geautomatiseerde noodprocedure (convertor)

Indien er gebruik gemaakt kan worden van de convertor worden de risico's niet anders dan in de huidige situatie ingeschat, omdat er in dit scenario beperkt sprake is van een papieren stroom waarop de Douane toezicht moet uitoefenen en deze vergelijkbaar is met de huidige situatie. Voor het bedrijfsleven geldt dat er sprake is van een kleine verzwarende in de administratie, omdat de accijnsrichtlijn andere formulieren voorschrijft dan thans worden gebruikt. Een financiële inschatting is lastig maken. Voor de Douane is er geen sprake van extra kosten, omdat het binnen de huidige capaciteit is op te vangen.

Scenario 2: Uitwerken van een papieren noodprocedure

De fiscale risico's bij een volledige papieren noodprocedure (zonder convertor), zijn zeer beperkt. Bedrijven kunnen ook in deze situatie hun accijnsaangiften blijven doen. De ervaring leert dat het gaat om bedrijven die veelal compliant zijn. De Douane handhaaft uiteraard dezelfde controle intensiteit.

Bij een volledige papieren noodprocedure (zonder convertor) is er sprake van een zwaardere last op de administratie voor het bedrijfsleven. De mogelijke kosten hiervan worden ingeschat op circa 28 mln. euro op jaarbasis. Dat betekent een geschatte lastenverzwarende van 2,3 mln. per maand voor het Nederlands bedrijfsleven. Ervan uitgaande dat de invoering per 1 oktober 2023 afgerond is, leidt dat tot een bedrag van 17 mln. euro voor de gehele periode van het gebruik van de papieren noodprocedure. Dit is het gevolg van een toename aan in te vullen formulieren die naar de Douane moeten worden gemaald.

Bij een volledige papieren noodprocedure (zonder convertor) worden de extra benodigde (administratieve) capaciteit bij de Douane ingeschat op maximaal 125 fte. Er vanuit gaande dat de invoering per 1 oktober 2023 is afgerond zijn de kosten hiervan naar verwachting ca. 5 mln. euro. Voor de dekking van de mogelijke kosten geldt dat, conform de begrotingsregels, het uitgangspunt is dat die binnen de FIN-begroting wordt gevonden.

Vervolgstappen

Naast de ontwikkeling van de vernieuwing en uitbreiding van het EMCS, onderzoekt de Douane de hiervoor beschreven tijdelijke oplossing en het alternatief in overleg met de Europese Commissie. Dit met als doel om de impact en het effect op het bedrijfsleven en de andere lidstaten zo klein mogelijk te houden. Ook vindt direct overleg plaats met het bedrijfsleven (het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB) en de grootste bedrijven) over de invulling van de praktische uitvoeringsaspecten van de uiteindelijke tijdelijke oplossing.

Direct na het informeren van uw Kamer wordt een communicatietraject opgestart om het bedrijfsleven te informeren.

Wij zullen uw Kamer en het bedrijfsleven, zo snel mogelijk maar uiterlijk 31 oktober nader informeren over de uitkomsten en de uiteindelijke tijdelijke oplossing.

De staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

De staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij