

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de vrijstelling van belasting over de toegevoegde waarde en accijnzen op goederen die door uit derde landen komende reizigers worden ingevoerd”**

(COM(2006) 76 final — 2006/0021 (CNS))

(2006/C 309/22)

De Europese Commissie heeft op 22 februari 2006 besloten om, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over bovengenoemd voorstel.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 juni 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer BURANI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 5 juli 2006 tijdens zijn 428e zitting onderstaand advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1 Het voorstel van de Commissie beoogt de harmonisatie van de voorschriften inzake de invoer van goederen in de bagage van reizigers uit derde landen waarover BTW of accijnzen is verschuldigd. Tot op zekere hoogte konden deze goederen altijd vrij van rechten worden ingevoerd: de oorspronkelijke bepaling is te vinden in Richtlijn 69/169/EEG van 28 mei 1969, die sindsdien 17 keer is gewijzigd, en waarvoor het onderhavige voorstel nu in de plaats zou moeten komen.

1.2 Deze regeling moet in stand worden gehouden „om dubbele belasting te voorkomen alsook in gevallen waarin de bijzondere omstandigheden bij de invoer van de goederen de toepassing van de gebruikelijke maatregelen ter bescherming van de economie niet vereisen”<sup>(1)</sup>. De Commissie is van mening dat de vele wijzigingen sinds de inwerkingtreding ervan, evenals de uitbreiding en de nieuwe buitengrenzen van de Gemeenschap voldoende reden zijn om over te gaan tot een volledige herziening en vervanging van de oorspronkelijke richtlijn, ook al blijft de grondgedachte achter de richtlijn ongewijzigd.

1.3 Het op zich vrij eenvoudige probleem wordt bemoeilijkt door het feit dat de invoer van „gevoelige” producten als tabak en alcoholische dranken moet worden gereguleerd. Hoewel dit probleem altijd al heeft bestaan, brengt de uitbreiding van de Unie nieuwe aspecten met zich mee. De uitgangspunten blijven echter ongewijzigd: de verschillende geografische en sociale situaties in de lidstaten, de verschillende beleidsaanpakken en de grote verschillen op fiscaal gebied. Het uiteindelijke resultaat zal afhangen van de vraag of de lidstaten op één lijn kunnen worden gebracht ten aanzien van het Commissievoorstel.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 De oorspronkelijke richtlijn had betrekking op personen die binnen de Gemeenschap reisden; in 1993 zijn de restricties op het goederenverkeer tussen de lidstaten, overeenkomstig de beginselen van de interne markt in principe komen te vervallen. De wijziging van de **buitengrenzen** van de Gemeenschap als gevolg van de uitbreiding heeft nieuwe aspecten met zich meegebracht; de Commissie merkt op dat die buitengrenzen „nu onder meer bij Rusland, Oekraïne en Belarus liggen”.

2.1.1 Het EESC neemt hiervan nota, maar wijst erop dat er naast de genoemde buitengrenzen nog andere grenzen in het

Oosten liggen die een probleem vormen voor de onlangs toegetreden lidstaten, als gevolg van aanzienlijke prijsverschillen met sommige van de aangrenzende landen. Ook mogen de **nieuwe zee grenzen als gevolg van de toetreding van Cyprus en Malta** niet over het hoofd worden gezien.

2.1.2 De uitzonderingen die destijds zijn toegestaan aan sommige lidstaten, om bijzondere problemen op te lossen, zijn op één uitzondering na niet meer van kracht: Finland mag nog tot eind 2007 de invoer van bier door reizigers uit derde landen beperken tot niet minder dan 16 liter. Het EESC, dat uitzonderingen altijd heeft afgekeurd, is hier blij om. Toch is het zich ervan bewust dat een uniforme regeling voor alle 25 lidstaten wel problemen kan opleveren, zoals hieronder zal worden toegelicht.

2.2 In het voorstel voor een richtlijn wordt het huidige drempelbedrag van 175 euro verhoogd tot 500 euro voor luchtreizigers en 220 euro voor alle andere reizigers. In de toelichting bij haar voorstel rechtvaardigt de Commissie deze maatregelen als volgt: „Door de kosten en de inspanningen die verbonden zijn aan reizen door de lucht, lijken particulieren minder vaak op die manier te reizen dan over land of per schip. Vliegtuigpassagiers zijn ook automatisch beperkt in wat zij kunnen kopen en meenemen, dat wil zeggen dat zij geen omvangrijke artikelen kunnen vervoeren.” De werkelijke reden lijkt echter een andere: in de vierde overweging staat „Bij de drempelbedragen dient rekening te worden gehouden met de moeilijkheden van lidstaten die aan derde landen met aanzienlijk lagere prijzen grenzen (...)”.

2.2.1 Het EESC denkt dat de oorzaak van deze discrepantie tussen de toelichting en de vierde overweging voornamelijk moet worden gezocht in de **fiscale sfeer**. Het heeft geen zin te spreken van „omvangrijke artikelen” (zie hierboven): er zijn artikelen die weinig ruimte innemen maar een aanzienlijke waarde hebben (zoals fototoestellen, draagbare computers, horloges of sieraden), die **wel zouden mogen worden ingevoerd door luchtreizigers, maar niet door automobilisten, treinreizigers of passagiers van cruiseschepen**. De andere opmerking, nl. dat particulieren minder vaak per vliegtuig lijken te reizen dan over land of per schip, en dat dit „kosten en inspanningen” vergt, lijkt eerder op *bijzondere situaties* te slaan dan op een algemeen verschijnsel: vlieg reizen (zeker met

<sup>(1)</sup> Zie COM(2006) 76 final — 2006/0021 (CNS), eerste overweging.

low cost-maatschappijen) zijn dagelijkse realiteit geworden voor miljoenen zakenreizigers en toeristen die jaarlijks naar derde landen afreizen.

2.2.2 Het EESC **acht het onaanvaardbaar** dat op grond van bijzondere situaties regels voor harmonisatie worden geformuleerd waarmee **burgers worden gediscrimineerd op grond van het door hen gebruikte vervoermiddel**. Ofschoon het EESC zich al meerdere malen (zie par. 2.1.2) heeft uitgesproken tegen het systeem van **uitzonderingen** en hier in principe tegen blijft, geeft het toe dat in dit specifieke geval het maken van een uitzondering **de enige oplossing** is, maar dat deze alleen mag worden ingeroepen wanneer een of meer lidstaten kunnen bewijzen — overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel — dat een **algemene drempelwaarde van 500 euro** een onoverkomelijk verlies van belastinginkomsten zou betekenen.

2.3 De voorgestelde richtlijn houdt de **kwantitatieve beperkingen voor tabak en alcohol** in stand. Voor tabak wordt verwezen naar het Raamverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake de controle op tabak, dat door de Europese Unie op 30 juni 2005 is geratificeerd. Hierin wordt aanbevolen **de invoer door internationale reizigers van tabaksproducten te verbieden of te beperken**. Met die aanbeveling in het achterhoofd stelt de Commissie tevens een **uniforme regeling voor verlaagde kwantitatieve beperkingen** voor tabaksproducten voor, „teneinde te garanderen dat alle burgers die de Europese Unie binnenkomen, **gelijk worden behandeld**”.

2.3.1 Het EESC gaat hiermee **akkoord**, maar zet wel enige vraagtekens bij de motivering van de tabaksbeperkingen, die eerder door fiscale dan door gezondheidsredenen lijken te zijn ingegeven. Het bewijs hiervan is dat de lidstaten in art. 9, lid 2, het recht krijgen om veel lagere minimale kwantitatieve beperkingen op te leggen voor de invoer van tabak, dan gangbaar is. Hoewel de schadelijkheid van tabak buiten kijf staat, lijkt het alsof het de lidstaten vrij staat om zelf uit te maken hoe schadelijk tabak is.

2.4 Verder stelt de Commissie voor **de kwantitatieve beperkingen voor parfum, koffie en thee af te schaffen**. Zij wijst er namelijk op dat parfum onder het Gemeenschapsrecht is vrijgesteld van accijns, dat koffie nog maar in vijf lidstaten wordt belast en thee slechts in één lidstaat. De toelichting bij het voorstel bevat in dit verband een *fundamentele opmerking*, namelijk dat de afschaffing van de kwantitatieve beperkingen nodig is „**omdat deze niet langer aansluiten bij de reële belastingheffing van accijnsgoederen in de EU van 25 lidstaten**”<sup>(2)</sup>. Met andere woorden: de beperkingen moeten volgens de Commissie worden afgeschaft omdat er onder de 25 lidstaten nog maar weinig zijn die accijns heffen op deze producten.

2.4.1 Het EESC stemt hoe dan ook in met de afschaffing van deze maatregelen, en wijst er bovendien op dat in dit geval de regel geldt dat, **rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel, collectieve belangen voorrang moeten krijgen boven individuele belangen**.

2.5 Juist op dit punt — de **evenredigheid** — valt er op het richtlijnvoorstel wel het een en ander aan te merken. In het algemeen, en onder verwijzing naar de in par. 2.4 genoemde bepaling, wijst het EESC erop dat in ieder initiatief sprake moet zijn van de **coherente toepassing van een bepaald beginsel op alle aspecten van de regelgeving**, en dus niet slechts op enkele aspecten daarvan. Dit standpunt zal duidelijker worden

aan de hand van onderstaande opmerkingen over de afzonderlijke artikelen.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1 **Artikelen 2, 4, 5 en 7: toepassing van de richtlijn.** Deze artikelen schrijven voor dat de vrijstelling van BTW en accijns van toepassing is op goederen die in de persoonlijke bagage van de reiziger („begeleide bagage”) vanuit een andere lidstaat worden binnengebracht, waarbij de reis over het grondgebied van een derde land loopt. De vrijstelling is alleen van toepassing indien de reiziger **niet kan aantonen** dat de goederen in een EU-lidstaat zijn gekocht en dat zij niet voor teruggaaf van BTW of accijnzen in aanmerking komen. Voor de berekening van de waarde van de goederen wordt geen rekening gehouden met persoonlijke goederen die tijdelijk worden ingevoerd of na tijdelijke uitvoer worden wederingevoerd.

3.1.1 Deze bepaling, die al eerder bestond, blijft een zware last op de schouder van de reiziger leggen, die immers altijd de **aankoopbonnen bij zich moet dragen** om te bewijzen dat de goederen die reeds in zijn bezit waren — met name kostbare goederen — in een EU-lidstaat zijn gekocht. Een andere mogelijkheid is om bij vertrek een **verklaring van tijdelijke uitvoer** in te vullen.

3.1.2. Het EESC realiseert zich wel dat er geen eenvoudiger oplossing is; toch wijst het erop dat de Commissie in de uitvoeringsverordening, of op een andere manier, zou kunnen aanbevelen dat de lidstaten **zoveel mogelijk ruchtbaarheid geven aan deze bepaling**, bijvoorbeeld door waarschuwingen uit te hangen aan de buitengrenzen of deze bepaling op te nemen in de algemene bepalingen die reisbureaus verstrekken bij de reisbescheiden voor de lucht- en scheepvaart.

3.2 **Artikel 8: drempelbedragen.** De totale waarde van goederen waarvoor vrijstelling wordt verleend mag niet meer bedragen dan **500 euro voor luchtreizigers en 220 euro voor alle andere reizigers**. De lidstaten mogen het drempelbedrag verlagen **voor reizigers jonger dan vijftien jaar; het drempelbedrag mag evenwel niet lager zijn dan 110 euro**. De drempelwaarden zijn van toepassing op alle goederen, met uitzondering van tabak en alcohol, waarvoor kwantitatieve beperkingen zijn vastgesteld.

3.2.1 Het EESC heeft reeds zijn twijfels geuit (zie par. 2.2.2) over deze discriminatie van burgers op grond van het door hen gebruikte vervoermiddel. Dit verschil in behandeling is duidelijk het gevolg van de bijzondere situatie van sommige lidstaten die grenzen aan derde landen waar de prijzen veel lager zijn, mede door verschillen in belastingheffing. De toepassing van het **evenredigheidsbeginsel** (zie par. 2.4.1 en 2.5), met uitzonderingen voor specifieke en degelijk gemotiveerde gevallen, zou een oplossing zijn.

3.2.2. Onder verwijzing naar zijn eerdere opmerking in par. 2.2.2 herhaalt het EESC zijn voorstel om **het drempelbedrag van 500 euro uit te breiden tot alle reizigers, zonder onderscheid van het gebruikte vervoermiddel**. Een hoge drempel zou als voordeel hebben dat de douanebeambten niet alle reizigers behoeven te controleren, wat vooral in het hoogseizoen een voordeel is, zodat zij hun aandacht kunnen toespitsen op gevallen van echte smokkel. Er zij in dit verband op gewezen dat ervaren en deskundige douaniers betrekkelijk eenvoudig een onderscheid kunnen maken tussen „toeristen” en „smokkelaars”: de eerste begaan hooguit een administratieve overtreding, de tweede maken zich schuldig aan een strafbaar feit. Blijft over het probleem van de „doorgewinterde” reizigers (noch toeristen, noch arbeiders of grensarbeiders): de door hen ingevoerde goederen vallen onder het zgn. klein verkeer met winstoelement.

<sup>(2)</sup> Ibidem, 1) Achtergrond van het voorstel — Motivering en doel van het voorstel, 4e gedachtestreepje.

3.3 **Artikel 9: kwantitatieve beperkingen voor tabak.** De vrijstelling van BTW en accijnzen voor tabak is gebonden aan kwantitatieve beperkingen. De **normale kwantitatieve beperkingen** zijn 200 sigaretten, of 100 cigarillo's, of 50 sigaren of 250 gram rooktabak. Het is de lidstaten toegestaan **lagere kwantitatieve beperkingen** vast te stellen: 40 sigaretten, of 20 cigarillo's, of 10 sigaren of 50 gram rooktabak. Deze lagere beperkingen kunnen aan *alle* reizigers worden opgelegd, of **alleen aan reizigers die niet per vliegtuig reizen.**

3.3.1. Het EESC staat nog altijd **afkeurend** tegenover de verschillen in kwantitatieve beperkingen — net zoals het afkeurend staat tegenover de verschillen in drempelwaarden — en voegt hieraan toe dat de minimale beperkingen **een zware last leggen op de schouders van autotoeristen** die onderdaan zijn van een EU-lidstaat en die op doorreis zijn door verschillende landen (zowel binnen als buiten de EU), en waarvan de eindbestemming een land is waar deze minimale beperkingen *niet* gelden. Gezien het belang van toerisme en de noodzaak om het toerisme te bevorderen in plaats van het te belemmeren met maatregelen die *strengere grenscontroles* vergen, stelt het EESC voor om voor deze gevallen een **specifieke uitzonderingsbepaling** vast te stellen.

3.4 **Artikel 10: kwantitatieve beperkingen voor alcohol.** Net als bij tabak blijven ook voor alcohol de bestaande **kwantitatieve beperkingen** van kracht, zij het in gewijzigde vorm en ingedeeld in twee categorieën: 1 liter voor gedistilleerde of alcoholhoudende dranken met een alcoholgehalte van meer dan 22 % vol of niet gedenatureerde ethylalcohol van 80 % vol en hoger; en 2 liter voor tussenproducten en mousserende wijnen. De twee categorieën zijn niet cumuleerbaar. **Bovenop** deze beperkingen wordt een vrijstelling verleend voor de invoer van **4 liter niet-mousserende wijnen en 16 liter bier.** De vrijstellingen gelden niet voor reizigers jonger dan zeventien jaar.

3.4.1. Het EESC **stemt in grote lijnen in** met de voorgestelde maatregelen, maar vestigt de aandacht op **enkele niet te verwaarlozen details.** Zo heeft alcohol van 80 % vol en hoger (eerste categorie) in de handel meestal een percentage van 98 of 99 % vol. Met 1 liter van dit product kan 3 liter alcohol van 33 % vol worden bereid: de gelijkstelling met gedistilleerde of alcoholhoudende dranken lijkt dan ook willekeurig. Wat de „mousserende wijnen” betreft, waaronder zowel de betere wijnen zoals champagne vallen als wijnen van heel andere aard, is het EESC van mening dat het onderscheid met „niet-mousserende wijnen” moet komen te vervallen, omdat het hoe dan ook altijd om wijnen gaat, wat hun waarde ook is.

3.4.2 Wat betreft de hoeveelheden voor **wijn en bier** is het EESC categorischer in zijn afkeuring: er is een duidelijke wanverhouding tussen de 4 liter wijn en 16 liter bier, die nadelig uitvalt voor reizigers uit landen waar weinig bier wordt gedronken. In plaats van een gemeenschappelijke beperking vast te stellen, zouden **voor beide soorten drank afzonderlijke en alternatieve kwantitatieve beperkingen** moeten worden vastgesteld.

3.5 De vrijstelling voor **brandstof** geldt voor de inhoud van de brandstoftank van het voertuig, naast een maximale hoeveelheid van tien liter brandstof in een draagbaar reservoir, maar hierop **zijn uitzonderingen mogelijk wanneer terzake nationale bepalingen bestaan.**

3.5.1 Het EESC dringt er bij de Commissie op aan deze laatste bepaling **drastisch te herzien.** In de eerste plaats maakt de aanwezigheid van benzinestations de uitzondering voor **draagbare reservoirs** overbodig; deze uitzondering moet worden **geschrapt**, niet in het minst omdat het vervoer van brandstof buiten de brandstoftank gevaarlijk is. Bovendien is deze praktijk in veel lidstaten nu al verboden. Dit verbod zou moeten worden uitgebreid tot eventuele extra reservoirs die in het voertuig zijn ingebouwd; voor vrachtwagens, die vaak over twee brandstoftanks beschikken, zou het verbod moeten gelden voor niet-gehomologeerde reservoirs.

3.5.2 In de tweede plaats kunnen **nationale beperkingen**, zelfs wanneer zij worden gerechtvaardigd door prijsverschillen tussen aan elkaar grenzende staten, niet worden uitgebreid tot **toeristen uit landen waar deze beperkingen niet gelden**, om dezelfde redenen als die welke zijn beschreven in par. 3.3.1. Indien nodig kunnen deze beperkingen worden ondergebracht in art. 14 van het richtlijnvoorstel, dat uitzonderingen toestaat voor **personen die in het grensgebied hun verblijfplaats hebben** en voor grensarbeiders.

3.6 **Artikel 14: grensgebieden.** Net als in de huidige richtlijn zijn bijzondere bepalingen opgenomen voor personen die in het grensgebied hun verblijfplaats hebben en voor **grensarbeiders** (arbeiders die hun verblijfplaats hebben in een EU-lidstaat en die werken in het grensgebied van een andere, aangrenzende lidstaat, of die hun verblijfplaats hebben in een derde land en die werken in het grensgebied van een aangrenzende EU-lidstaat). Voor deze categorieën staat het de lidstaten vrij **de drempelbedragen of de kwantitatieve beperkingen of beide te verlagen.** Het begrip „grensgebied” wordt in de richtlijn omschreven als „een gebied dat zich in rechte lijn niet verder dan 15 kilometer vanaf de grens van een lidstaat uitstrekt.” Het EESC is van mening dat deze afbakening willekeurig is en dat daarbij geen rekening is gehouden met de geografische, economische en sociale kenmerken van de grensgebieden: iedere lidstaat zou de mogelijkheid moeten hebben zelf de hiervoor in aanmerking komende gebieden aan te wijzen. Bovendien zou een grotere flexibiliteit sommige lidstaten de kans geven iets te doen aan het zorgwekkende verschijnsel van „atypische smokkel”, dat aan de landgrenzen van sommige Oost-Europese lidstaten de kop opsteekt.

3.7 De datum voor de inwerkingtreding van de richtlijn wordt vastgesteld op **31 december 2006:** een termijn die alleen haalbaar is indien de wetgevingsprocedure vlot en zonder hindernissen verloopt.

Brussel, 5 juli 2006

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Anne-Marie SIGMUND