



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.07.1996
COM(96) 245 def.

VERSLAG OVER DE VERKOOPPUNTCONTROLE- SYSTEMEN VAN DE LID- STATEN

(door de Commissie ingediend)

INHOUD

INLEIDING	5
HOOFDSTUK 1 ACTERGROND VAN BELASTINGVRIJE VER- KOOPTEN IN HET VERKEER TUSSEN DE LID- STATEN TOT 30 JUNI 1999.....	8
Afdeling 1. De situatie vóór 1993.....	8
Afdeling 2. Afschaffing van de douanecontroles en vrijstellingen voor reizigers	9
Afdeling 3. Het besluit van de Raad om belastingvrije verkoop in het intracommunautaire verkeer te laten voortbestaan tot 30 juni 1999	9
Afdeling 4. Controle Aspecten.....	11
Afdeling 5. Verhoging van de waarde vrijstelling	12
HOOFDSTUK 2 HET VERKOOPPUNTCONTROLESYSTEEM EN DE TOEPASSING ERVAN IN DE LID-STATEN	14
Afdeling 1. Inleidende opmerkingen.....	14
Afdeling 2. Richtsnoeren van de Raad.....	14
Afdeling 3. Beschrijving van de controlesystemen door de verkopers in de Lid-Statens.....	16
• In luchthavens.....	16
• Aan boord van vliegtuigen.....	17
• Aan boord van vaartuigen	18

Afdeling 4.	Beschrijving van de controlemechanismen van de overheden in de Lid-Staten	18
	• In luchthavens	18
	• Aan boord van vliegtuigen	20
	• Aan boord van vaartuigen.....	20
	• Algemene opmerkingen.....	20
Afdeling 5.	Evaluatie.....	20
	• In luchthavens	20
	• Aan boord van vliegtuigen	22
	• Aan boord van vaartuigen.....	23
	• Algemene opmerkingen.....	25
 HOOFDSTUK 3 DE ONTWIKKELING VAN INTRACOMMUNAUTAIRE BELASTINGVRIJE VERKOOP SINDS 1993.....		27
Afdeling 1.	Inleidende opmerkingen.....	27
Afdeling 2.	Algemene ontwikkeling belastingvrije verkoop in ecu2 gedurende 1992 en 1993	28
Afdeling 3.	Economische beoordeling belastingvrije verkoop in nationale valuta en in ecu tussen 1992 en 1993.....	29
Afdeling 4.	Evaluatie.....	32

CONCLUSIES.....	33
BIJLAGE 1	VRAGENLIJST OVER DE NATIONALE CONTROLEMAATREGELEN OP BELASTINGVRIJE VERKOPEN IN HET INTRA-COMMUNAUTAIR VERKEER..... 35
BIJLAGE 2	ARTIKELN UIT EG-WETGEVING MET BETREKKING TOT BELASTINGVRIJE VERKOPEN..... 41
BIJLAGE 3	"RICHTSNOEREN VOOR DE CONTROLE OP BELASTINGVRIJE VERKOPEN IN DE GEMEENSCHAP" ZOALS OVEREENGEKOMEN DOOR DE RAAD VAN MINISTERS OP 14 DECEMBER 1992..... 47
BIJLAGE 4	VRAGENFORMULIER OVER STATISTISCHE GEGEVENS OVER BELASTINGVRIJE VERKOPEN..... 53
BIJLAGE 5	DE VERKOOPPUNTCONTROLESYSTEMEN TOEGEPAST IN DE LID-STATEN VOLGENS DE ANTWOORDEN OP DE VRAGENLIJST VAN DE COMMISSIE..... 63
BIJLAGE 6	DE VERKOOPPUNTCONTROLESYSTEMEN TOEGEPAST IN DE LID-STATEN VOLGENS DE BEZOEKEN VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE AAN DE LID-STATEN 77
BIJLAGE 7	RESULTATEN VAN HET STATISTISCH ONDERZOEK OP BASIS VAN DE GEVRAAGDE GEGEVENS VAN DE LID-STATEN..... 99

INLEIDING

1. Kenmerkend voor de totstandkoming van de interne markt per 1 januari 1993 was het einde van alle controles voor fiscale doeleinden aan de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap. Niet langer ontstaat er verschuldigdheid van belasting door het simpele feit dat goederen worden vervoerd van het grondgebied van de ene Lid-Staat naar een andere Lid-Staat. Daardoor zijn ook de vrijstellingen in het reizigersverkeer komen te vervallen, met uitzondering van bepaalde vrijstellingen betreffende aan accijns onderworpen goederen die Denemarken, Finland en Zweden worden binnengebracht. In beginsel is iedere burger van de Europese Unie gerechtigd alle goederen waar hij maar wil in de Gemeenschap aan te schaffen voor persoonlijk gebruik. BTW en accijnzen worden als regel betaald in het land waar de goederen worden aangeschaft, terwijl bijzondere regels gelden voor de verkoop op afstand, zoals via postorderbedrijven, in welk geval de belasting doorgaans in de Lid-Staat van de koper worden betaald.
2. Belastingvrije verkoop valt niet goed te rijmen met deze basiselementen van de interne markt. Met name kan belastingvrije verkoop ernstige concurrentievervalsing tussen winkels die belastingvrij verkopen en winkels die met belasting verkopen tot gevolg hebben. Daarom hebben de Lid-Staten niet toegestaan dat belastingvrij wordt gewinkeld in het binnenland, tenzij zeker is dat de gekochte goederen het land verlaten. Daarom ook liggen belastingvrije verkooppunten meestal aan de grens of bij het vertrekpunt van een vervoermiddel dat het land direct verlaat.
3. Voor dergelijke situaties werd aangenomen dat de goederen voor uitvoer werden gekocht en dat een belastingvrijstelling strookte met de algemene belastingfaciliteit voor uitvoer. Men moet echter voor ogen houden dat de Lid-Staat waarin de import plaats vond het recht had de belastingvrij gekochte goederen te belasten indien zij een zekere waarde of hoeveelheid te boven gingen. Nu de afschaffing van de controles aan de grenzen een van de hoofdpunten van de interne markt is, is de mogelijkheid bij invoer belasting te heffen verdwenen. Daardoor is het niet meer mogelijk om aan de grens op waarde of hoeveelheid te controleren.
4. Desondanks was de Raad van Ministers van oordeel dat het niet juist zou zijn om direct per 1 januari 1993 een einde te maken aan het belastingvrij winkelen in de Gemeenschap. Een aantal redenen lag aan dit besluit ten grondslag, waaronder de noodzaak om de vereiste aanpassingen op de luchthavens te financieren om de internationale vluchten van de vluchten voor het binnenland en de Gemeenschap te kunnen scheiden en bij te dragen aan de financiering van veerbootmaatschappijen die belangrijke verbindingen over zee onderhouden. De Raad heeft daarom een overgangperiode tot 30 juni 1999 toegestaan, waarin alle sectoren die bij de belastingvrije verkoop zijn betrokken zich op de nieuwe situatie kunnen voorbereiden. In technische zin moest de Raad omschrijven aan wie de voordelen van belastingvrij winkelen toekwamen, hoe dit georganiseerd kon worden zonder grenscontroles en tenslotte welke controlemechanismen in het leven konden worden geroepen om concurrentievervalsing te beperken.
5. Aangezien het uitsluitend de bedoeling was een overgangperiode toe te staan en niet om nieuwe mogelijkheden van belastingvrij winkelen te scheppen, streefde de Raad ernaar alleen de bestaande regelingen te continueren. Meer in het bijzonder stelde de Raad de Lid-Staten in staat om leveringen door belastingvrije verkooppunten aan passagiers vrij

te stellen voorzover het passagiers betrof die een vlucht of zeereis naar andere Lid-Staten maken en het gekochte zelf in hun persoonlijke bagage meenemen. Om de twee kanaaltunnelterminals dezelfde behandeling als de veerboten te gunnen, heeft de Raad ook in dat geval belastingvrije levering van goederen toegestaan. De precieze voorwaarden voor deze regelingen zijn voor de BTW, respectievelijk de accijnzen neergelegd in Richtlijn 91/680/EEG (artikel 28k in Richtlijn 77/88/EEG) en 92/12/EEG (artikel 28).

6. Ten aanzien van de controle moest er, doordat er geen enkele mogelijkheid meer was om de reiziger in de Lid-Staat van aankomst te controleren, een geheel nieuw mechanisme worden bedacht. Feitelijk kon alleen toezicht worden gehouden op de juiste toepassing van de belastingvrijstelling door het verkooppunt zelf, hoewel het eveneens het belang van het verkooppunt is om zo veel mogelijk te verkopen. In beginsel zijn fiscale controlemaatregelen altijd overwegend aan de Lid-Staten zelf overgelaten. De Raad heeft zich er dan ook toe beperkt om politieke overeenstemming te bereiken over een bepaald minimaal controleniveau dat de Lid-Staten in acht moeten nemen bij de controle door het verkooppunt zelf en de nadere controle van het verkooppunt door de belastingdienst. De controlemechanismen moeten ten minste de maxima inzake de waarde en hoeveelheid respecteren die aan de algemene vrijstelling per reis en per passagier zijn gesteld. De Raad heeft de Commissie verzocht een verslag over de werking van dit zogenoemde "verkooppuntcontrolesysteem" in de Lid-Staten uit te brengen. Dit verslag is het antwoord op dat verzoek.
7. De Raad van Ministers kwam terug op de kwestie van de belastingvrije verkoop in 1994, toen de aan reizigers uit derde landen toegestane vrijstellingen werden gewijzigd. Deze vrijstellingen dienden namelijk als ijkpunt om de maxima voor intracommunautair belastingvrije verkoop vast te stellen. Door verhoging van de vrijstelling voor reizigers uit derde landen van 45 naar 175 ecu zou de intracommunautaire limiet automatisch mee verhoogd worden. Aangezien het de bedoeling was het belastingvrij winkelen alleen in stand te houden, maar niet te bevorderen, heeft de Raad, tevens rekening houdend met het feit dat met een maximum van 45 ecu het niveau van de belastingvrije verkoop van voor 1993 in reële waarde wellicht niet kon worden behouden, besloten deze limiet op 90 ecu te stellen. Deze verhoging is op 1 april 1994 van kracht geworden. De Raad heeft de Commissie verder gevraagd om verslag uit te brengen over de toepassing van het nieuwe maximum en de vraag of dit maximum in de toekomst moet worden bijgesteld. Aangezien er duidelijk verband bestaat tussen dit verzoek en de werking van de door de Lid-Staten toegepaste controlemechanismen, behandelt de Commissie beide onderwerpen in dit verslag.
8. Bij het opstellen van dit verslag heeft de Commissie de volgende informatiebronnen gebruikt:
 - de antwoorden van de Lid-Staten op een door de diensten van de Commissie opgestelde vragenlijst (bijlage 1);
 - nader onderzoek dat door ambtenaren van de diensten van de Commissie in samenwerking met de bevoegde nationale overheden in de Lid-Staten is uitgevoerd;
 - statistieken over de belastingvrije verkoop die op verzoek van de Commissie door de Lid-Staten zijn aangeleverd;

- door de betrokken verenigingen van de exploitanten van belastingvrije verkooppunten overgelegde documenten.
9. Deze informatie is bij verschillende gelegenheden besproken met de delegaties van de Lid-Staten in een ad-hoc werkgroep van de Commissie.
 10. Aangezien de desbetreffende informatie grotendeels vóór 1995 is verzameld, wordt de situatie in de drie nieuwe Lid-Staten hier niet behandeld. Deze Lid-Staten zal echter uitdrukkelijk worden verzocht om hun commentaar op de inhoud van dit verslag te geven.

HOOFDSTUK 1

ACHTERGROND VAN BELASTINGVRIJE VERKOOPPEN IN HET VERKEER TUSSEN DE LID-STATEN TOT 30 JUNI 1999

Afdeling 1. De situatie vóór 1993

11. Richtlijn 69/169/EEG van de Raad inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de vrijstellingen van omzetbelastingen en accijnzen die bij invoer worden geheven in het internationale reizigersverkeer bepaalde tot 1993 het kader voor de belastingvrije verkoop aan reizigers. Er werd onderscheid gemaakt tussen reizigers uit derde landen en reizigers afkomstig uit een andere Lid-Staat.
12. Aan intracommunautaire reizigers die goederen inclusief alle belastingen en rechten in een andere Lid-Staat hadden gekocht, werd een hogere belastingvrijstelling toegestaan. De vrijstelling voor goederen die in derde landen waren aangekocht was lager. Dit onderscheid weerspiegelde de toegenomen integratie tussen de Lid-Staten en berustte met name op het feit dat alle Lid-Staten globaal dezelfde indirecte belastingen heffen, wat niet zonder meer kan worden verondersteld van derde landen.
13. Aankopen die zijn gedaan in een zogenoemde accijnsvrije of belastingvrije winkel die (letterlijk) in een andere Lid-Staat is gelegen, vallen in geen van deze twee categorieën. De goederen zijn in dat geval belastingvrij aangekocht maar niet in een derde land. Om reizigers uit een andere Lid-Staat niet te benadelen ten opzichte van een reiziger uit een derde land die ook belastingvrij had kunnen inkopen, heeft het Europese Hof van Justitie in een aantal uitspraken bevestigd dat de vrijstelling voor derde landen ook moet gelden voor in de Gemeenschap belastingvrij gekochte goederen.
14. Belastingtechnisch berust belastingvrije verkoop op de begrippen "invoer" en "uitvoer". Het gekochte werd immers van belasting vrijgesteld omdat de goederen voor uitvoer waren bestemd. Dat de goederen voor vrijstelling in aanmerking kwamen hoefde niet eens met documenten te worden aangetoond, omdat de omstandigheden van de verkoop (in de internationale zone van luchthavens, aan boord van veerboten enz.) reeds aangaven dat de koper het land met deze goederen zou verlaten. In beginsel kwam dit uitgangspunt echter nog steeds overeen met het uitgangspunt dat gold voor belastingvrije verkoop door winkels in het land aan reizigers die het land verlaten. Welke overigens nog steeds geldt voor derde landen. Het enige verschil is dat in het laatste geval de reiziger een schriftelijk bewijs van uitvoer moest overleggen, dat meestal door de douane moest worden afgestempeld. Bij inreis in een andere Lid-Staat moest de reiziger van alle goederen die hij wenste in te voeren aangifte doen en in beginsel belasting betalen over het ingevoerde. Op dat moment werd de vrijstelling toegepast en werd belastingvrije invoer tot de vastgestelde maxima toegestaan.
15. Dit stelsel kan functioneren omdat er sprake was van een belastbaar feit bij import en omdat de douane de mogelijkheid had om de aangifte van invoer van een reiziger te toetsen.

Afdeling 2. Afschaffing van de douanecontroles en vrijstellingen voor reizigers

16. Een van de voornaamste verworvenheden van de interne markt is de afschaffing van alle controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap. Op belastinggebied betekende dat het einde van de begrippen "invoer" en "uitvoer" tussen Lid-Staten. Daardoor heeft goederenverkeer tussen twee Lid-Staten niet langer zonder meer fiscale gevolgen.
17. Bijgevolg is een belangrijke doelstelling gerealiseerd: particulieren kunnen voor eigen gebruik goederen in iedere Lid-Staat kopen en deze naar een andere Lid-Staat overbrengen zonder van deze goederen aangifte hoeven te doen of er belasting over te moeten betalen. In die zin was het beginsel van belastingheffing in het land van herkomst gerealiseerd. Er bestaan weliswaar enkele uitzonderingen, zoals de overgangsregelingen voor Denemarken, Zweden en Finland en de regels voor belasting op nieuwe auto's en bepaalde vormen van verkoop op afstand, maar deze tasten het beginsel op zich niet aan. Slechts waar niet voor eigen gebruik maar voor handelsdoeleinden wordt gekocht, blijven de fiscale regels van kracht die bepalen dat belasting wordt geheven in de Lid-Staat van bestemming waar waarschijnlijk de uiteindelijke consumptie plaats zal vinden.
18. In deze nieuwe situatie, nu belastingheffing bij invoer binnen de Gemeenschap niet meer aan de orde is, past het niet langer om vrijstellingen voor reizigers toe te passen en zou aan het belastingvrij winkelen in de Gemeenschap een einde hebben moeten komen.

Afdeling 3. Het besluit van de Raad om belastingvrije verkoop in het intracommunautaire verkeer te laten voortbestaan tot 30 juni 1999

19. Belastingvrije verkoop is niet alleen een extraatje voor reizigers binnen de Gemeenschap maar kan ook andere gevolgen hebben. De belastingvrije verkooppunten op luchthavens betalen aanzienlijke sommen aan de luchthavenautoriteiten en worden in sommige gevallen zelfs geëxploiteerd door of samen met deze autoriteiten. Hierdoor is een zekere mate van indirecte financiering van deze infrastructuur mogelijk buiten de nationale begroting om. Het maakt het ook mogelijk de aan de luchthaven verschuldigde vergoedingen laag te houden, wat het toerisme bevordert. Veerdiensten halen een belangrijk deel van hun inkomsten uit de belastingvrije verkoop, waardoor zij de prijs van de overtocht lager kunnen houden dan anders het geval zou zijn. Al deze geldelijke voordelen ontstaan doordat de Lid-Staten ervan afzien indirecte belastingen te heffen op de verkoop door de belastingvrije verkooppunten.
20. Toen de Lid-Staten de regelingen voor de heffing van indirecte belasting aanpasten aan de elementaire eis van de interne markt dat de grenscontroles zouden worden afgeschaft, waren zij niet bereid de situatie van de belastingvrije verkooppunten eveneens te wijzigen. De Raad heeft dan ook besloten deze situatie tijdelijk te laten voortbestaan tot eind juni 1999. Dit besluit werd ingegeven door het streven om "zowel de sociale consequenties in de betrokken sectoren als de regionale problemen, met name in grensgebieden, te ondervangen die het gevolg zouden kunnen zijn van de afschaffing van

de belastingheffing bij invoer en van de vrijstellingen bij uitvoer in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten"¹ Ook kunnen andere overwegingen, in samenhang met het bovenbedoelde geldelijke voordeel dat de belastingvrije verkooppunten bieden, een rol hebben gespeeld.

21. In vervolg op dit besluit moest het wettelijk kader worden aangepast aan het nieuwe, in 1993 in het leven geroepen fiscale stelsel. Aangezien er geen sprake meer was van invoer door een reiziger, kon de vrijstelling niet meer op de reiziger zelf, dat wil zeggen de koper, worden toegepast. Het resultaat, namelijk definitieve belastingverlichting in het voordeel van de reiziger, zou echter evengoed bereikt kunnen worden door de belastingvrijstelling bij het verkooppunt te leggen. Deze vrijstelling kon echter niet meer worden gebaseerd op uitvoer van de belastingvrije goederen naar een andere Lid-Staat, aangezien dit soort uitvoer niet meer bestaat in fiscale zin. De voorwaarden voor de vrijstelling moesten dan ook opnieuw worden omschreven.
22. Op grond van artikel 28k van de zesde BTW-richtlijn (Richtlijn 77/388/EEG), als ingevoegd bij artikel 1, punt 22, van Richtlijn 91/680/EEG en artikel 28 van Richtlijn 92/12/EEG (inzake accijnzen) zijn de Lid-Staten bevoegd belastingvrijstelling te verlenen aan belastingvrije verkooppunten voor de levering van goederen die worden meegevoerd in de persoonlijke bagage van een reiziger die zich door middel van een intracommunautaire vlucht of overtocht naar een andere Lid-Staat begeeft, met inachtneming van dezelfde maxima als van toepassing zijn op het reizigersverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap (zie artikel 1 van Richtlijn 69/169/EEG). De vrijstelling heeft verder betrekking op de levering van goederen door belastingvrije verkooppunten in de beide terminals van de kanaaltunnel aan passagiers die in het bezit zijn van een geldig vervoerbewijs voor het traject dat tussen deze twee terminals wordt afgelegd. De precieze bewoordingen van de des betreffende artikelen zijn in bijlage 2 opgenomen.
23. Hoewel de Raad heeft getracht de situatie die vóór 1993 bestond zo dicht mogelijk te benaderen, vallen er twee grote verschillen op. Het eerste betreft de uitbreiding tot de belastingvrije verkooppunten in de kanaaltunnelterminals. Deze wijziging is ingegeven door de wens rekening te houden met deze nieuwe verbinding tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk ten opzichte van de veerdiensten die de verbinding over zee onderhouden. Het tweede verschil heeft betrekking op de hoeveelheid goederen die de reiziger belastingvrij mag inkopen. Toen het begrip invoer nog van toepassing was, werd de hoeveelheid goederen voornamelijk bepaald door de betreffende maximale waarde en maximale hoeveelheid die op het moment van invoer van kracht waren. Weliswaar heeft de Raad deze maxima niet gewijzigd, maar volgens de nieuwe regels is het nu ook mogelijk om de op het eerste deel van het traject belastingvrij ingekochte goederen mee terug te nemen, terwijl deze volgens de oude regeling in de andere Lid-Staat moesten worden verbruikt of worden meegeteld bij de goederen waarvoor de reiziger vrijstelling vroeg. Vooral op eendaagse reizen kan dit tot een verdubbeling van de voorheen toepasselijke invoervrijstelling leiden. Voor een poging om dit gevolg te vermijden zou echter een zeer ingewikkeld en onpraktisch stelsel van regels nodig zijn geweest.
24. Het besluit om een overgangsperiode tot 1999 toe te staan, had tot doel de betrokken sectoren (luchthavenautoriteiten, luchtvaartmaatschappijen, veerdiensten, producenten

¹ *Zie de considerans van de betreffende richtlijnen.*

van in belastingvrije winkels verkochte goederen en de exploitanten van de verkooppunten zelf) voldoende tijd te geven om zich op de situatie zonder belastingvrije verkoop binnen de Gemeenschap in te stellen. Alle Lid-Staten maken gebruik van de mogelijkheid die hun geboden is; twee Lid-Staten beperken de vrijstelling echter tot goederen die aan accijns zijn onderworpen.

Afdeling 4. Controle Aspecten

25. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel wordt de toepassing van de gemeenschapswetgeving en het opzetten van geschikte controlemechanismen in de regel aan de Lid-Staten overgelaten. Artikel 28k van Richtlijn 77/388/EEG en artikel 28 van Richtlijn 92/12/EEG leggen de Lid-Staten daarom alleen de verplichting op om de nodige maatregelen te treffen om te zorgen voor een correcte en eenvoudige toepassing van de in deze artikelen bedoelde vrijstellingen en om eventuele fraude, belastingontwijking en misbruik te voorkomen.
26. Aangezien het voor het controlerende land niet noodzakelijkerwijs van belang is dat de controle op de vrijstellingen doelmatig verloopt, maar dit vaak van meer gewicht is voor de Lid-Staat van aankomst waar de belastingvrij gekochte goederen verbruikt zullen worden, zijn de Raad en de Commissie in een notuleverklaring overeengekomen dat in de gehele Gemeenschap een bepaald controleniveau gewaarborgd dient te worden. Om te voorkomen dat nieuwe grenscontroles zouden worden ingevoerd, is ook bepaald dat de controlemaatregelen zich allereerst op het verkooppunt zouden moeten richten.
27. Aangezien de belastingvrijstelling door het verkooppunt moet worden toegepast, is de exploitant de enige die kan bevestigen dat zijn verkoop de des betreffende maxima inzake waarde en hoeveelheid niet overtreft. Dit geldt echter alleen voor wat hij zelf verkoopt; het geeft geen bescherming tegen veelvoudige aankopen door dezelfde passagier op dezelfde reis. Een controlestelsel moet daarom een oplossing bieden voor de vraag hoe voorkomen kan worden dat één passagier herhaalde inkopen doet in een belastingvrije winkelzone of zelfs in verschillende winkelzones (bijv. op de luchthaven en in het vliegtuig). Duidelijk is dat het verkooppunt niet over alle relevante informatie kan beschikken zonder dat er een aanvullend mechanisme bestaat dat deze informatie verschaft. Daarenboven brengt het stelsel de exploitant in een lastig parket: het is zijn commerciële belang om de belastingvrije verkoop te bevorderen, wat tegengesteld is aan naleving van de maxima voor de belastingvrije verkoop.
28. Om een uitweg uit deze moeilijkheid te vinden heeft de Raad op 14 december 1992 een document goedgekeurd over de door de Lid-Staten overeengekomen richtsnoeren voor de controle op de belastingvrije verkoop in de Gemeenschap. Deze richtsnoeren geven de minimumvereisten weer voor de controle op basis van een controlestelsel op twee niveaus. Het eerste niveau heeft betrekking op de door de verkooppunten zelf uit te oefenen controle en het tweede betreft de mogelijke maatregelen van de belastingdiensten ter controle van de verkooppunten.
29. Hoewel deze richtsnoeren niet de vorm hebben gekregen van een wettelijk verbindend instrument, is het duidelijk dat ze de basis van dit verslag zijn bij de beoordeling van de door de Lid-Staten genomen controlemaatregelen. De richtsnoeren zijn opgenomen als bijlage 3.

Afdeling 5. Verhoging van de waarde vrijstelling

30. Tot en met 31 maart 1994 hadden de Lid-Staten het recht om tot de navolgende maxima belastingvrije aankoop van goederen toe te staan, welke maxima ook van toepassing waren op reizigers uit derde landen.
31. De onderstaande tabel geeft de maximale hoeveelheden.

Tabaksprodukten	Alcoholische dranken	Parfum en eau de toilette
200 sigaretten of 100 cigarillo's of 50 sigaren of 250 g rooktabak	1 liter gedistilleerd of andere sterk-alcoholische drank met een alcoholgehalte van meer dan 22 ^o , of 2 liter gedistilleerd met een alcoholgehalte van ten hoogste 22 ^o , of 2 liter versterkte wijn en mousserende wijn; en 2 liter niet-mousserende wijn	50 g parfum en 250 ml eau de toilette

32. De maximale waarde was in eerste instantie op 45 ecu vastgesteld. Deze geldt voor alle goederen waarvoor geen hoeveelheds limiet geldt.
33. Bij Richtlijn 94/4/EG heeft de Raad de maximale waarde voor reizigers uit derde landen van 45 tot 175 ecu verhoogd en de specifieke maximale waarde voor de belastingvrije verkoop in de Gemeenschap op 90 ecu vastgesteld.
34. Hiermee werden voor de eerste maal verschillende maxima vastgesteld voor reizigers uit derde landen en belastingvrije aankoop in de Gemeenschap. Er zijn nu goede gronden voor dit onderscheid, omdat verschillende begrippen van toepassing zijn. Ten aanzien van reizigers uit derde landen geldt nog steeds de vermindering van de invoerrechten, terwijl intracommunautaire belastingvrije verkoop is gebaseerd op belastingvrijstelling voor de levering door het verkooppunt. Dit weerspiegelt de totstandkoming van de interne markt, waarin op alle kopers in de Gemeenschap hetzelfde fiscale stelsel van toepassing is, ook als zij uit een andere Lid-Staat komen.
35. Op het eerste gezicht strookt het besluit om de intracommunautaire maximale waarde te verhogen niet met de in eerste instantie door de Raad gekozen aanpak om slechts een overgangsperiode toe te staan, waarin de belastingvrije verkoop zou worden gehandhaafd maar niet bevorderd. Er zijn echter enkele objectieve redenen om een verhoging te rechtvaardigen:

- met het maximum van 45 ecu zouden de exploitanten reëel gezien hun niveau van belastingvrije verkoop zoals dat vóór 1993 bestond niet kunnen handhaven;
 - doordat de intracommunautaire invoercontroles reeds vóór 1993 aanzienlijk waren verminderd, namen de reizigers de maxima inzake de waarde steeds minder in acht, zodat het tot onvrede bij zowel reizigers als exploitanten zou leiden om deze maxima nu weer strikt te gaan toepassen;
 - de administratieve kosten en lasten die bij invoering van het verkooppuntcontrolesysteem ten laste van het verkooppunt zouden komen, zouden niet in verhouding staan tot de geringe waarde van de des betreffende goederen.
36. Omdat al deze redenen slechts zeer globaal in overweging waren genomen, heeft de Raad de Commissie verzocht om te onderzoeken of verdere herziening van de maximale waarde moet worden overwogen.

HOOFDSTUK 2

HET VERKOOPPUNTCONTROLESYSTEEM EN DE TOEPASSING ERVAN IN DE LID-STATEN

Afdeling 1. Inleidende opmerkingen

37. Dat belastingvrije verkoop alleen is toegestaan onder specifieke voorwaarden en in bepaalde situaties, is een beperking die voortkomt uit Gemeenschapswetgeving en daarom voor alle Lid-Staten het gemeenschappelijk kader vormt. In de praktijk is de wijze waarop dit kader wordt gehanteerd echter sterk afhankelijk van plaatselijke en geografische bijzonderheden. Belastingvrije verkoop is uitsluitend toegestaan op vliegvelden en in havens, aan boord van vliegtuigen en schepen tijdens de vlucht of zeereis en in de kanaaltunnel als speciale uitzondering. Elk van deze plaatsen heeft zijn eigen bijzondere kenmerken en is een categorie op zich met zijn eigen praktische vraagstukken. Bovendien is een overtocht over zee slechts tussen enkele Lid-Staten mogelijk en is de lengte van de reis heel verschillend.
38. De Lid-Staten hebben de regeling inzake de belastingvrije verkoop uiteindelijk op verschillende wijze ten uitvoer gelegd. Sommige Lid-Staten staan toe dat er meer gekocht wordt dan de maximale vrijstelling, zolang de belasting op de juiste wijze wordt berekend, terwijl andere Lid-Staten dit verbieden. In sommige Lid-Staten is het toegestaan dat in één zone winkels met belastingvrije en winkels met belaste goederen naast elkaar bestaan, terwijl dit in andere Lid-Staten niet mogelijk is. In sommige gevallen worden alle belastingvrije winkels door slechts één onderneming beheerd, die zowel privé-eigendom als geheel of gedeeltelijk staatseigendom kan zijn; in andere gevallen is elke winkel in handen van een andere particuliere eigenaar.
39. Al deze verschillen maken duidelijk dat de Lid-Staten zelf de noodzakelijke controlemaatregelen voor belastingvrije winkels vaststellen, zoals het geval is ten aanzien van de toepassing van de meeste andere in het land toegestane belastingvrijstellingen. De zaak ligt hier echter anders, omdat de vrijstelling van belastingvrije verkoop per definitie betrekking heeft op goederen die naar een andere Lid-Staat worden vervoerd. Zonder doelmatige controle zou daardoor concurrentievervalsing ten nadele van de detailhandel in de ontvangende Lid-Staat kunnen ontstaan. Dit heeft de Raad ertoe gebracht om door middel van "richtsnoeren" een minimaal controleniveau overeen te komen, echter zonder de Lid-Staten in dit verband een wettelijke verplichting op te leggen. De inhoud van deze richtsnoeren laat elke Lid-Staat derhalve voldoende flexibiliteit om zijn controlesysteem aan een gegeven situatie aan te passen.

Afdeling 2. Richtsnoeren van de Raad

40. De in bijlage 3 opgenomen richtsnoeren moeten de basis vormen voor alle door de Lid-Staten ingestelde controlesystemen en derhalve ook voor de beoordeling ervan in het onderhavige verslag.

41. De richtsnoeren noemen allereerst een vanzelfsprekend beginsel: het verkooppunt moet zich aan alle voorwaarden voor belastingvrijstelling houden, en dus ook aan de geldende maxima inzake hoeveelheid en waarde.
42. De vraag is dan, hoe het verkooppunt dusdanig geïnformeerd kan worden dat het alle toepasselijke factoren kent die bepalend zijn voor de belastingvrijstelling, en met name voor de omvang ervan. Het beschikt in principe over twee informatiebronnen: de reiziger en elke andere winkelexploitant.
43. De reiziger is de enige die het verkooppunt kan informeren over zijn reisomstandigheden: hij beschikt over een geldig reisbiljet, zijn eerstvolgende bestemming is een plaats in een andere Lid-Staat, enz. Als de reiziger zich nog niet aan boord van het vervoermiddel bevindt en al deze gegevens niet vanzelf duidelijk zijn, is het gebruikelijk dat de reiziger zijn biljet of instapkaart aan de winkelexploitant laat zien om hem hierover te informeren.
44. Voor de gegevens over eerdere aankopen door de reiziger waarmee rekening gehouden moet worden bij de berekening van het resterende deel van de maximale vrijstelling, ligt de situatie ingewikkelder. De reiziger kan de aankoopbon laten zien, maar hoe kan hij hiertoe verplicht worden? Ook hier is het het eenvoudigst om de desbetreffende gegevens op het biljet of de instapkaart te vermelden, omdat hij deze wellicht toch moet laten zien. De richtsnoeren geven derhalve de voorkeur aan deze werkwijze en vermelden dat het biljet of de instapkaart, indien gewenst, vervangen kan worden door een speciale voucher. Een andere mogelijkheid is ervoor te zorgen dat de informatie over de belastingvrije aankoop van een bepaalde reiziger zodanig wordt opgeslagen dat alle exploitanten hierover kunnen beschikken. In dat geval is het voldoende dat de volgende exploitant de reiziger op basis van bij voorbeeld zijn stoelnummer in het vliegtuig identificeert.
45. Aan welke werkwijze ook de voorkeur wordt gegeven, de Lid-Staat moet op z'n minst één systeem kiezen waarmee het verkooppunt gegarandeerd kan beschikken over de juiste gegevens.
46. Anderzijds is er het aspect van de controle op het verkooppunt door de autoriteiten van de Lid-Staat. Voor een dergelijke controle is allereerst vereist dat de gehele omzet van het verkooppunt op de juiste wijze wordt geboekt en bijgehouden. Het is in de praktijk echter onmogelijk voor het verkooppunt om bewijsstukken van verkopen te bewaren. Dit zou er in feite op neerkomen dat kopieën van vervoerbiljetten of andere documenten bewaard moeten worden, maar een dergelijk stelsel is alleen te beheren als aanzienlijk meer tijd wordt uitgetrokken voor elke verkoophandeling. In de richtsnoeren wordt daarom een andere benadering voorgestaan, het zogenaamde globale boekhoudsysteem, dat inhoudt dat de belastingdienst het totaal van de belastingvrije omzet moet vergelijken met het totale aantal reizigers op een bepaalde reis of het aantal reizen over een bepaalde periode. De totale verkopen mogen in geen geval hoger zijn dan de toegestane maxima vermenigvuldigd met het aantal reizigers. Dit cijfer kan, rekening houdend met het feit dat niet alle reizigers gebruik maken van de mogelijkheid om belastingvrije aankopen te doen, bijgesteld worden, zodat de autoriteiten ten minste globaal kunnen controleren hoe betrouwbaar de controle door het verkooppunt zelf is.

47. Met betrekking tot verbindingen over zee tussen twee Lid-Staten kunnen zich een aantal specifieke factoren voordoen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de veerbootmaatschappij verantwoordelijk is aan de autoriteiten van beide landen. Om deze reden was het de bedoeling dat de desbetreffende Lid-Staten dit punt zouden regelen door middel van bilaterale overeenkomsten waarin het controlesysteem en de wijze van toepassing worden vastgelegd.
48. De mogelijkheid dat hierbij twee verschillende Lid-Staten betrokken zijn, heeft ertoe geleid dat in de richtsnoeren voorts wordt vermeld dat de Lid-Staten zo goed mogelijk gebruik dienen te maken van de bepalingen voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand in de Gemeenschap.

Afdeling 3. Beschrijving van de controlesystemen door de verkopers in de Lid-Staten

49. Opgemerkt is reeds dat de feitelijke omstandigheden aanzienlijk verschillen naargelang van de ligging van het belastingvrije verkooppunt. Om deze belangrijke verschillen mee te wegen, worden er in dit verslag drie hoofdcategorieën onderscheiden:

- verkoop in luchthavens;
- verkoop aan boord van vliegtuigen;
- verkoop aan boord van vaartuigen.

50. In dit deel wordt uitsluitend beschreven welke algemene richting de Lid-Staten ingeslagen zijn met betrekking tot hun controlestelsels. Meer bijzonderheden over de situatie in een bepaalde Lid-Staat zijn vermeld in bijlage 6, welke eveneens een samenvatting bevat van de resultaten van het onderzoek ter plaatse dat in de Lid-Staten is uitgevoerd.

• In luchthavens

51. Er kunnen zich verschillende situaties voordoen: het is mogelijk dat reizigers meer belastingvrije aankopen bij hetzelfde verkooppunt doen, dat zij aankopen doen in verschillende winkels op de luchthaven en het is zelfs mogelijk dat zij op de luchthaven aankopen doen en vervolgens ook nog aan boord. Bij al deze mogelijkheden voor het doen van belastingvrije kopen moet het maximum per persoon per reis in acht worden genomen. Het systeem dat door een verkooppunt wordt toegepast, moet in beginsel dan ook rekening kunnen houden met alle mogelijkheden die de reiziger heeft om belastingvrij te winkelen. Met een systeem waarbij een verkooppunt alleen toezicht houdt op elke afzonderlijke aankoop kan niet voldaan worden aan de hierboven genoemde criteria. Verkooppunten weten gewoonlijk wel wat de geldende maxima zijn en geven potentiële kopers hierover informatie en advies. Aankopen bij eenzelfde verkooppunt gaan het maximum daarom gewoonlijk niet te boven.
52. Om te voorkomen dat achtereenvolgende belastingvrije aankopen het maximum per persoon per reis overschrijden, gebruiken verkooppunten op luchthavens gewoonlijk een instapkaart of een soortgelijk vervoersdocument om deze verkopen te controleren. Bij

elke verkoop wordt de instapkaart door het verkooppunt gestempeld om te voorkomen dat er bij hetzelfde verkooppunt opnieuw iets gekocht wordt of dat bij andere verkooppunten op de luchthaven nog meer aankopen worden gedaan.

53. In de verschillende Lid-Staten wordt de stempelprocedure op uiteenlopende manieren toegepast. In de meeste Lid-Staten geeft het stempel op de instapkaart alleen aan dat een belastingvrije verkoop heeft plaatsgevonden. In een aantal Lid-Staten wordt tevens vermeld wat de waarde en/of hoeveelheid van de verkochte goederen is. In één Lid-Staat wordt de aankoopbon aan de instapkaart gehecht, zodat volgende verkopers kunnen nagaan of de reiziger het recht heeft om meer belastingvrije aankopen te doen, hetzij bij hetzelfde verkooppunt, hetzij bij andere verkooppunten. In één van de Lid-Staten wordt er helemaal geen stempel op de instapkaart gezet. De controle door het verkooppunt is in dit geval uitsluitend gebaseerd op het toezicht dat het verkooppunt op elke afzonderlijke aankoop heeft. Dit systeem lijkt niet geschikt om ongeoorloofde belastingvrije aankopen te voorkomen. In sommige Lid-Staten wordt elke verkoop in de kassa geregistreerd in combinatie met gegevens van de desbetreffende reiziger, zoals vlucht- en stoelnummer. Alle volgende aankopen bij hetzelfde verkooppunt of bij andere verkooppunten die met het registratiesysteem verbonden zijn, kunnen zo vergeleken worden met eerdere aankopen. In sommige Lid-Staten zijn aangepaste computerprogramma's en -systemen ontwikkeld door hetzij de exploitanten, hetzij de douane, om ervoor te zorgen dat het controlesysteem van het verkooppunt juist wordt toegepast, terwijl men in andere Lid-Staten volledig vertrouwt op "traditionele" controleprocedures. Waar computersystemen voor winkeliers in gebruik zijn, zijn deze in sommige landen verbonden met het douanenetwerk.

• Aan boord van vliegtuigen

54. Om de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen te controleren, maken de Lid-Staten over het algemeen geen gebruik van een instapkaart of soortgelijk document. Volgens de Lid-Staten zou dit op praktische problemen stuiten, omdat reizigers hun instapkaart meestal niet bewaren als zij eenmaal aan boord van het vliegtuig zijn.
55. Het verschil tussen de verkoop in een op de luchthaven gevestigd belastingvrij verkooppunt en de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen is ook een reden voor Lid-Staten om voor verkopen aan boord genoeg te nemen met een beperktere vorm van controle. De omvang van belastingvrije verkoop aan boord is reeds door de aard ervan beperkt. De controle vloeit voort uit het toezicht dat het cabinepersoneel houdt op hetgeen er daadwerkelijk verkocht wordt, met inachtneming van de maximale waarde en/of hoeveelheid voor elke afzonderlijke verkoophandeling.
56. Er wordt in vrijwel geen enkele Lid-Staat een systeem gehanteerd waarmee een verband gelegd kan worden tussen belastingvrije aankopen op de luchthaven en mogelijke vervolgaankopen tijdens de vlucht. Hetzelfde geldt voor belastingvrije verkoop in havens en mogelijke vervolgaankopen aan boord van veerboten. In sommige Lid-Staten bestaat echter wel een controlesysteem waarmee toezicht wordt gehouden op volgende belastingvrije aankopen met behulp van een systeem van vooraf bestellen of door middel van een voucher die bij elke belastingvrije aankoop getoond en gestempeld moet worden. Bij het systeem van vooraf bestellen is de instapkaart bij afgifte reeds gestempeld.

• Aan boord van vaartuigen

57. De door de verkooppunten toegepaste controlesystemen geven hier een minder eenduidig beeld te zien. Over het algemeen wordt tegelijk met de instapkaart een voucher afgegeven, waarop informatie staat over de maximaal toegestane hoeveelheid aan accijns onderworpen goederen. Van een verkooptransactie in deze categorie goederen wordt een aantekening gemaakt op de voucher. Een volgende aankoop in deze categorie kan slechts gedaan worden indien de koper met de aankoopbon van zijn eerste aankoop kan aantonen dat het toegestane maximum nog niet bereikt is. Voor goederen waarvoor een maximale waarde geldt, zijn de controles vaak minder strikt, omdat deze aankopen helemaal niet aangetekend worden. In dit geval bestaat de controle hierin dat één belastingvrije aankoop slechts tot de maximale waarde gedaan kan worden.
58. Bij korte reisafstanden wordt het vouchersysteem zelden gebruikt. Het enige controlemiddel bestaat uit het informeren van het publiek over de maximale hoeveelheid goederen die men belastingvrij mag kopen en de zelfbeperking van het verkooppunt om elke afzonderlijke belastingvrije verkoop te beperken tot het toegestane bedrag of de toegestane hoeveelheid. De redenen waarom in deze gevallen geen vouchersysteem toegepast wordt, lijken de beperkte duur van deze reizen en de grote aantallen reizigers te zijn. Een ander argument is dat reizigers vouchers eenvoudig onderling kunnen uitwisselen, waarmee de doelstelling om de belastingvrije aankopen per reiziger te beperken makkelijk wordt gefrustreerd.
59. Voorzover de Commissie weet, is er met betrekking tot belastingvrije verkoop aan boord van veeboten slechts één bilaterale overeenkomst gesloten.

Afdeling 4. Beschrijving van de controlemechanismen van de overheden in de Lid-Staten

• In luchthavens

60. In het algemeen controleren de Lid-Staten de exploitanten van belastingvrije verkooppunten op luchthavens op basis van hun boekhouding. In de praktijk vallen verscheidene vormen van controle onder deze algemene noemer. In wezen wordt echter slechts bijgehouden welke goederen door het belastingvrije verkooppunt of de onderneming worden gekocht en verkocht. Deze vorm van controle is in overeenstemming met en vloeit voort uit de gebruikelijke controlemaatregelen inzake BTW. Gegevens over verkopen aan afzonderlijke kopers, hetgeen bij belastingvrije verkoop nu juist het specifieke voorwerp van de controle zou moeten zijn, zijn zelden beschikbaar. In enkele gevallen zijn gegevens beschikbaar over verkopen per periode, soms per dag of per vlucht, waarmee enig inzicht verkregen wordt in de verkopen per persoon. In sommige Lid-Staten moeten verkooppunten zich houden aan een douane- en/of accijns-entrepotsysteem. Met dit systeem valt tot op zekere hoogte te controleren of het verkooppunt behoorlijk werkt en of het ervoor kan zorgen dat de bestaande regels betreffende het belastingvrije systeem wordt nageleefd. In deze gevallen zijn bepaalde boekhoudkundige regels van toepassing waarmee het gewoonlijk mogelijk is om de goederen die het entrepot in- en uitgaan te volgen.

61. In sommige Lid-Staten worden verkooppunten en hun klanten ter plaatse steekproefsgewijs gecontroleerd; dit betekent controle in en bij winkels waar belastingvrije goederen verkocht mogen worden.
62. In meer dan de helft van de Lid-Staten worden globale boekhoudsystemen gebruikt met betrekking tot de voorwaarden voor belastingvrije verkoop. Deze systemen zijn gebaseerd op een dagelijks of maandelijks overzicht van de omzet en geven informatie over verkoopdatum, vluchtnummer, code, hoeveelheid en waarde van de goederen, soms met betrekking tot iedere reiziger afzonderlijk. Sommige Lid-Staten verstrekken deze gegevens via een computernetwerk, anderé eenvoudigweg op fysieke wijze.

• Aan boord van vliegtuigen

63. Voor belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen maken Lid-Staten in feite gebruik van dezelfde stelsels om de verkoop te controleren als op de luchthavens. Dit houdt in dat de systemen zijn gebaseerd op de boekhouding waarbij o.a. gebruik gemaakt wordt van erkende douane- en/of accijns-entrepots, steekproefsgewijze controles, controles achteraf en globale boekhoudsystemen. In de meeste Lid-Staten gelden controlemaatregelen met betrekking tot de voorraden van de luchtvaartmaatschappijen zelf en/of de ondernemingen die de voorraden leveren. Het globale boekhoudsysteem moet gegevens verstrekken over het totale bedrag van de omzet aan boord en deze gegevens kunnen in principe vergeleken worden met de goederenuitslag. Het is echter niet zozeer het totale omzetbedrag ten opzichte van het totale aantal reizigers dat van belang is, als wel dat de belastingvrije aankopen per persoon het toegestane maximum niet overschrijden. Er is overigens één systeem dat lijsten verstrekt met daarop de namen van reizigers die belastingvrije aankopen hebben gedaan.

• Aan boord van vaartuigen

64. Ook hier passen de Lid-Staten de maatregelen toe die zij hanteren voor verkopen op luchthavens en aan boord van vliegtuigen. Eén Lid-Staat maakt melding van steekproefsgewijze controle van reizigers bij vertrek en aankomst. In sommige gevallen worden de totalen van de verkoopoverzichten per reis, de verkoopbonnen per reiziger en het aantal reizigers met elkaar vergeleken.

• Algemene opmerkingen

65. Opgemerkt dient te worden dat alle Lid-Staten bepaalde strafmaatregelen kennen voor verkooppunten die de controleregels voor de verkooppunten niet naleven en dat in sommige gevallen ook boetes opgelegd kunnen worden aan ondernemingen die deze goederen verkopen.

Afdeling 5. Evaluatie

66. Dit deel geeft een analyse van de huidige situatie en heeft betrekking op de slotconclusies van de Commissie ten aanzien van de regelingen voor belastingvrije verkoop en de wijze waarop deze in algemene zin door de Lid-Staten worden toegepast.

Verder wordt vastgesteld dat in de praktijk door de handhaving van het systeem van belastingvrije verkoop in het kader van de interne markt een aantal (andere) kwesties een rol speelt, die een effectieve controle van belastingvrije verkoop in het intracommunautaire reizigersverkeer belemmeren of erop duiden dat deze niet doelmatig is.

• In luchthavens

67. Het merendeel van de Lid-Staten heeft als basis voor het controlesysteem door verkooppunten, in ieder geval voor de belastingvrije verkoop op luchthavens, het gebruik van instapkaarten ingevoerd. Op deze wijze hebben deze Lid-Staten voldaan aan de verplichting een systeem in te voeren ter controle op de belastingvrije verkoop. Hier

houdt echter tevens de overeenkomst tussen de situaties in de verschillende Lid-Staten op. De manier waarop en de doelmatigheid waarmee de instapkaart als controle-instrument functioneert, dienen aan een meer kritische beoordeling te worden onderworpen.

68. Het is duidelijk dat het nut van de instapkaart als controlemiddel heel groot zou zijn als deze kaart of enig ander document gebruikt zou moeten worden voor elke belastingvrije aankoop en als alle aankopen op deze kaart geregistreerd zouden worden om te voorkomen dat de belastingvrije aankopen de overeengekomen maxima overschrijden.
69. De verschillende Lid-Staten gebruiken de kaart op uiteenlopende manieren, maar geen enkele Lid-Staat maakt er op de theoretisch juiste manier gebruik van of benut de geboden mogelijkheden volledig. Aan dit beperkte gebruik van de kaart lijken praktische overwegingen ten grondslag te liggen. Het is duidelijk dat elk systeem gebaseerd op het gebruik van de kaart, waarbij de waarde en/of hoeveelheid van de gekochte goederen niet wordt aangegeven, een beperking betekent van de mogelijkheid om herhaalde of vervolgaankopen te voorkomen. Alleen een stempel op de kaart, zoals in de meeste Lid-Staten gebruikelijk lijkt te zijn, geeft slechts aan dat er een belastingvrije aankoop is gedaan en garandeert op geen enkele manier dat er geen (verdere) belastingvrije aankopen zullen plaatsvinden waarmee het toegestane maximum wordt overschreden. Er lijkt over het algemeen een zekere discipline te bestaan bij (werknemers van) verkooppunten, waardoor geen belastingvrije verkoop boven het toegestane maximum per persoon plaats vindt. Zoals gezegd is dit niet voldoende om volgende en herhaalde belastingvrije verkoop te voorkomen. De Commissie beschouwt deze regelingen als onvoldoende om de door de Raad in zijn richtsnoeren vastgelegde doelstelling te bereiken.
70. Wat de maatregelen betreft die de Lid-Staten hebben genomen om de verkooppunten te controleren, mag niet vergeten worden dat het controlesysteem van een Lid-Staat in theorie niet hetzelfde doel kan bereiken als de controles die de verkooppunten toepassen. Met de laatstgenoemde controlesystemen als eerstelijns-controlemethode zou het in feite mogelijk moeten zijn om te voorkomen dat een reiziger belastingvrije aankopen doet boven het maximum. Als hieraan niet wordt voldaan, kan men nauwelijks verwachten dat het controlesysteem van de Lid-Staat zelf de situatie rechtzet. De eerste taak die Lid-Staten derhalve hebben, is het aanvaarden of als onvoldoende verwerpen van een bepaald type "verkooppuntcontrolesysteem". Vervolgens dienen zij erop toe te zien dat het systeem toegepast wordt in overeenstemming met het doel waarvoor het is ontworpen, en tenslotte moeten de Lid-Staten een meer algemene en globale controle uitvoeren om te bepalen of het verkooppuntcontrolesysteem het beoogde doel inderdaad heeft bereikt. Deze laatste controle is per definitie algemeen van aard, wordt achteraf uitgevoerd en kan derhalve nooit het verkooppuntcontrolesysteem, dat zich bezighoudt met de afzonderlijke belastingvrije aankopen van reizigers, vervangen.
71. Over het laatstgenoemde systeem kunnen nog wat opmerkingen geplaatst worden. Een enkele Lid-Staat maakt melding van steekproefsgewijze controles op verkooppunten en reizigers. Dergelijke controles kunnen zeer doelmatig zijn, maar moeten uiteraard op de juiste wijze uitgevoerd worden in het binnenland van de Lid-Staat en mogen geen belemmering vormen voor de verworvenheden van de interne markt. Ten aanzien van de controle op het verkooppunt, de spil van het controlesysteem, kan het als stok achter de

deur al zeer doelmatig zijn bekend te maken dat er kans is op controles door de bevoegde autoriteiten. Een dergelijke fysieke controle zou een aanvulling kunnen betekenen op de goede werking van het verkooppuntcontrolesysteem. Zo werd bij aankomst van bepaalde intracommunautaire vluchten een abnormale hoeveelheid door belastingvrije winkels in andere Lid-Statens verkochte goederen vastgesteld. Wat de controles betreft, wil de Commissie nogmaals benadrukken dat de doelmatigheid van het verkooppuntcontrolesysteem noch de taak, noch de verantwoordelijkheid van de reiziger is en dat deze niet aansprakelijk is voor betaling van de belasting, zelfs niet als hij de toegestane belastingvrije maxima heeft overschreden.

72. Over het algemeen kennen de Lid-Statens een systeem waarbij de exploitanten een vergunning moeten hebben om belastingvrije goederen te verkopen (gebaseerd op de bepalingen voor entrepotopslag). Zij passen een soort boekhoudkundige controle toe, die over het algemeen aangevuld wordt met douane- of entrepotsystemen en de daarbij behorende controleregels. Het zwakke punt van deze systemen is dat zij gewoonlijk niet of slechts elementair toegerust zijn om verkoopgegevens te relateren aan afzonderlijke reizigers. Het gehele mechanisme draait om de kwaliteit van de gegevens op het niveau van het verkooppunt. Daarom kunnen deze systemen slechts een zeer algemene indicatie geven van de verhouding tussen de totale belastingvrije verkoop gedurende een bepaalde periode en de feitelijke belastingvrije verkoop aan reizigers die het recht hadden om belastingvrije aankopen te doen. Waar dit nog niet het geval is, moeten de boekhoudsystemen verbeterd worden, zodat hiermee een verband kan worden gelegd tussen de belastingvrije verkoop per afzonderlijke reiziger en de totale belastingvrije verkoop.

• Aan boord van vliegtuigen

73. Het lijkt erop dat de algemene benadering dienaangaande ervan uitgaat dat al te strikte controlemaatregelen voor verkoop aan boord tot concurrentievervalsing zouden leiden ten opzichte van de verkooppunten op de luchthaven, die als eerste in contact staan met de reiziger. Dit argument houdt geen steek, omdat het voorbij gaat aan de doelstelling van de controle.
74. Er zou kunnen worden geconcludeerd dat voor de controle op de verkoop aan boord van vliegtuigen het gebruik van de instapkaart in de meeste gevallen ongeschikt is. De redenen hiervoor lijken eerder voort te komen uit praktische dan uit theoretische overwegingen. Het gebruiken van een instapkaart voor deze verkopen wordt dan als onpraktisch gezien, omdat reizigers deze kaart soms niet meer hebben of omdat het alleen maar stempelen ervan, zonder dat de maximale waarde of hoeveelheid wordt aangegeven, het nut van deze procedure beperkt. Een ander aangevoerd argument is dat belastingvrije verkoop aan boord alleen al door de aard ervan beperkt van omvang is.
75. Dit zijn nogal vreemde overwegingen. Als een reiziger niet de moeite neemt om zijn kaart te bewaren om belastingvrije aankopen te kunnen doen, kan men zich afvragen of hij dit recht ook echt wil uitoefenen. Een incorrect toegepast controlemechanisme mag niet als argument dienen om het controlesysteem af te schaffen, maar zou eerder als reden moeten dienen om het systeem te verbeteren door meer gegevens op de kaart te zetten. Het argument dat belastingvrije verkoop aan boord beperkt van omvang is, mag misschien gelden voor bepaalde belastingvrije goederen, maar zeker niet voor allemaal.

76. In één opzicht verschilt de verkoop aan boord van een vliegtuig van die bij andere belastingvrije verkooppunten. Zij zijn per definitie de laatste mogelijkheid voor de reizigers om belastingvrije aankopen te doen. Als er op de juiste wijze verband wordt gelegd (zie hierna) tussen de belastingvrije verkoop op de luchthaven en elke persoon aan boord slechts de mogelijkheid krijgt om eenmaal belastingvrij te kopen, kan het cabinepersoneel de belastingvrije verkoop tot het maximum beperken, omdat er geen mogelijkheden zijn voor herhaalde of vervolgaankopen.
77. Een belangrijk element dat in bijna alle Lid-Staten vrijwel geheel ontbreekt, is een systeem om verband te leggen tussen belastingvrije verkoop op luchthavens en die aan boord van vliegtuigen. Het probleem van meervoudige aankopen op luchthavens lijkt, zoals hierboven aangegeven, alleen opgelost te kunnen worden door een juist gebruik van de instapkaart of enig andere document en/of het gebruik van een registratiesysteem waarbij alle belastingvrije aankopen per persoon en alle belastingvrije verkooppunten met elkaar worden verbonden. Een dergelijk gebruik van de instapkaart zou tegelijkertijd een oplossing bieden voor het probleem van belastingvrije vervolgaankopen. Sommige Lid-Staten hebben een systeem in gebruik waarbij reizigers vooraf bestellen. Dit systeem zou doelmatig kunnen blijken wanneer de kaart, die bij afgifte op de juiste wijze is gestempeld en voorzien van de juiste gegevens, voor eventuele (extra) belastingvrije aankopen zowel op de luchthaven als aan boord nodig is. Hoewel sommige Lid-Staten een aantal onderdelen van dit systeem lijken toe te passen, is er geen enkele Lid-Staat, voor zover de Commissie daarover informatie heeft, die deze gelijktijdig toepast.
78. Bij de door de Lid-Staten toegepaste controlesystemen ligt wederom de nadruk op de controle van de boekhoud- en administratiesystemen van de verkooppunten. De hierboven gemaakte opmerkingen over de beperkingen van deze benadering ten aanzien van controle op de belastingvrije verkoop op luchthavens zijn ook hier van toepassing. De controlemethoden voor de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen zijn echter ruimer en meer specifiek, daar hierbij slechts één enkel verkooppunt (de luchtvaartmaatschappij) betrokken is. Om deze reden hebben sommige Lid-Staten een systeem, in verschillende uitvoeringen, ingesteld waarmee het totale aantal goederen dat voor een bepaalde vlucht aan boord gebracht is vergeleken kan worden met de tijdens de vlucht verkochte goederen. Er zijn echter zelden gegevens beschikbaar over de afzonderlijke aankopen per persoon, wat betekent dat zelfs in deze Lid-Staten de controle alleen in algemene zin kan worden uitgevoerd.
79. Een specifiek probleem behoeft aandacht: de toepassing van de communautaire bepalingen op buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, en in het bijzonder maatschappijen uit derde landen, lijkt controleproblemen op te leveren voor Lid-Staten. Dit geldt onder andere voor het geval dat een maatschappij uit een derde land een eerste tussenstop heeft gemaakt op het grondgebied van de Gemeenschap en vervolgens een vlucht maakt tussen twee luchthavens binnen de Gemeenschap.

• Aan boord van vaartuigen

80. In sommige gevallen is het verkooppuntcontrolesysteem, afgezien van de instructie aan werknemers om per afzonderlijke belastingvrije aankoop niet meer te verkopen dan de toegestane maxima, gebaseerd op het gebruik van een voucher. Op deze voucher staat over het algemeen aangegeven wat de toegestane belastingvrije hoeveelheden zijn, maar dit lijkt alleen toegepast te worden voor de verkoop van goederen waarvoor een

maximale hoeveelheid geldt en niet voor goederen waarvoor een maximale waarde bestaat.

81. Een belangrijk verschil tussen de in het luchtverkeer gebruikte instapkaarten en vouchers is dat vouchers niet op naam van de individuele reiziger zijn gesteld. Een zwak punt van het vouchersysteem is derhalve dat vouchers gemakkelijk kunnen uitgewisseld worden tussen personen die er al dan niet gebruik van willen maken. Dit lijkt één van de redenen waarom het vouchersysteem bij een aantal drukke veerdiensten helemaal niet gebruikt wordt. Bij gebruik van het vouchersysteem moet de voucher gemerkt worden. Indien er sprake is van een vervolgaankoop moet de verkoper naar aanleiding van dit merkteken vragen om de aankoopbon van de eerdere aankoop om na te gaan of deze aankoop nog binnen het belastingvrije maximum blijft. Het systeem is niet waterdicht omdat een reiziger bij een vervolgaankoop een (oude) aankoopbon kan laten zien, maar eventuele andere bonnen kan achterhouden. Het is bovendien mogelijk om de vouchers van andere reizigers te gebruiken. Daarnaast bestaat er eveneens het risico dat vouchers vervalst worden en er een "zwarte markt" in vouchers ontstaat.
82. Het niet gebruiken van een controlesysteem op aankopen bij reizen over korte afstanden en van goederen waarvan de waarde aan een maximum gebonden is, alsmede de wezenlijke zwakte van het vouchersysteem (mogelijkheid tot uitwisseling, geen vermelding van verkochte hoeveelheden en in sommige gevallen helemaal geen toepassing ervan), geven weinig garantie dat belastingvrije verkoop boven het maximum op aanvaardbare wijze voorkomen kan worden, waardoor belastingvrije verkoop aan boord van veerboten zeer misbruikgevoelig is.
83. De door de Lid-Staten toegepaste controlesystemen lijken geen tegenwicht te vormen voor het zwakke verkooppuntcontrolesysteem dat aan boord van veerboten in gebruik is. Zoals hierboven vermeld, zijn deze systemen slechts tweedelijns controles op de verkooppuntcontrolesystemen, omdat zij niet toegerust zijn om afzonderlijke aankopen boven het maximum te verhinderen.
84. Opgemerkt wordt dat sommige veerbootmaatschappijen dagreizen naar andere Lid-Staten organiseren tegen zeer lage prijzen. Reizigers gaan soms niet van boord in de Lid-Staat van bestemming. Het enige doel om dergelijke reizen te organiseren blijkt de verkoop en koop te zijn van belastingvrije goederen.
85. Veerbootmaatschappijen en nationale overheden van een aantal Lid-Staten klagen over het gebrek aan verkooppuntcontrole door de veerbootmaatschappijen en door de nationale overheden van andere Lid-Staten op de tussen hen liggende vaarroutes. Aangezien dit kan leiden tot concurrentievervalsing.
86. Het afsluiten van bilaterale overeenkomsten als voorzien in de richtsnoeren van de Raad bevindt zich nog in een pril stadium. De Commissie vindt dat hieruit mag worden afgeleid dat de Lid-Staten in deze niet voldoen aan de verplichting die de Raad in zijn richtsnoeren heeft vastgelegd.
87. De maatregelen die de Lid-Staten nemen, komen overeen met hun controlesystemen voor belastingvrije verkoop op luchthavens en aan boord van vliegtuigen. Er wordt vertrouwd op boekhoudsystemen en entrepotsystemen, ten aanzien waarvan de reeds eerder gemaakte opmerkingen gelden over de structurele (on)mogelijkheden. In

sommige Lid-Staten zijn aangepaste programma's en computersystemen ontwikkeld door de exploitanten of de douane om ervoor te zorgen dat het toegepaste verkooppuntcontrolesysteem goed werkt, terwijl andere Lid-Staten volledig vertrouwen op "traditionele" controleprocedures. Waar computersystemen voor winkeliers zijn geïnstalleerd, zijn deze in sommige landen wel en in andere landen niet verbonden met het douanenetwerk. De gelijkenis tussen verkopen aan boord van veerboten en aan boord van vliegtuigen, waarbij in beide gevallen sprake is van slechts één verkooppunt, heeft er soms toe geleid dat ook voor de controle van verkopen op veerboten de controle op het systeem plaatsvindt door de totale belastingvrije verkoop te vergelijken met de gegevens over reizigersaantallen. Zelfs dan kunnen de resultaten van de controlemaatregelen slechts in zeer algemene zin beoordeeld worden en kunnen deze systemen derhalve niet bijdragen aan het gestelde doel, te weten het verhinderen dat bij belastingvrije verkoop het maximum in afzonderlijke gevallen wordt overschreden.

88. Uit de diverse onderdelen van dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de ingestelde mechanismen en procedures voor de tenuitvoerlegging van het verkooppuntcontrolesysteem niet voldoende zijn om de door de Raad gestelde doelstellingen te bereiken.

• Algemene opmerkingen

89. In deze structuur kan zich een belangenconflict voordoen tussen het financiële belang dat de eigenaars van belastingvrije winkels hebben bij de gerealiseerde omzet (net als het geval is voor winkels met belaste goederen) en de verplichting die zij hebben om er tegelijkertijd voor te zorgen dat de maxima niet worden overschreden.
90. Deze opmerking moet gezien worden in verband met de informatie aan het publiek over de tenuitvoerlegging van de verkooppuntcontrole en vooral over de maximale waarde en hoeveelheid, omdat deze ruimte laat voor vergissingen of lacunes. Bij voorbeeld: in de veerbootsector worden tegenstrijdige mededelingen aan het publiek gedaan en de kwaliteit ervan varieert zelfs binnen dezelfde onderneming van uitstekend tot matig. Reizigers worden gewoonlijk geïnformeerd over de maximale limieten voor de hoeveelheden belastingvrije goederen, waarvoor een hoeveelheidsgrens geldt, en de hierop betrekking hebbende informatie wordt gegeven door goed zichtbaar opgehangen affiches of in prijslijsten. De informatie over de goederen waarvoor een maximale waarde geldt is meestal minder duidelijk en wordt soms zelfs niet of onvolledig gegeven, waarbij slechts wordt aangegeven dat men zich aan bepaalde regels dient te houden echter zonder de inhoud van deze regels te vermelden.
91. Soms worden belastingvrije en belaste goederen tegen dezelfde winkelprijs verkocht. Bij dit systeem wordt de BTW berekend op basis van een gecombineerde berekening tussen belastingvrije en belaste aankopen. Met andere woorden, passagiers, of ze nu gerechtigd zijn tot belastingvrije aankopen of niet, betalen hetzelfde gemiddelde BTW-percentages, zonder dat ze zich daarvan bewust zijn. Het is duidelijk dat de verschuldigde belasting met deze berekeningsmethode niet exact kan worden vastgesteld. Met betrekking tot de vaststelling van de prijzen weet een koper niet welk bedrag aan belasting in de prijs is inbegrepen.

Meestal gaan controles niet verder dan de controles die de entrepotbeheerder uitvoert. Er wordt namelijk slechts gecontroleerd of de goederen die het entrepot of de belastingvrije zone verlaten goed geboekt zijn. Er wordt echter geen toezicht gehouden op de

specifieke voorwaarden van de belastingvrije verkoop op zich. Die systeem is strijdig met de grondbeginselen voor BTW-inning.

92. De tenuitvoerlegging van verkooppuntcontrole op communautair niveau geeft aanzienlijke verschillen te zien, zelfs binnen dezelfde Lid-Staat. Daar Lid-Staten sterk afhankelijk zijn van de controlesystemen die de andere Lid-Staten toepassen, hebben de minder strenge systemen van sommige Lid-Staten geleid tot klachten van exploitanten in andere Lid-Staten over concurrentievervalsing.
93. De Commissie heeft een aantal vertegenwoordigende organisaties in het internationale zee- en luchtvaartverkeer en op het gebied van de belastingvrije verkoop gevraagd om hun eerste bevindingen te geven over de toepassing van de verkooppuntcontrole door hun leden. Hun bevindingen lopen uiteen vanwege de diversiteit van de goederen en vanwege de specifieke belangen van deze organisaties.
94. Het bedrijfsleven verlangt desondanks over het algemeen van de Commissie dat zij er op doelmatige wijze op toeziet dat alle verkooppunten en exploitanten in de Gemeenschap het verkooppuntcontrolesysteem op een minimaal samenhangend niveau toepassen om concurrentievervalsing en onnodige verwarring bij het reizigerspubliek te voorkomen.
95. Een verdere groei van de sector strookt niet met de bepalingen van de Raad die uitsluitend gericht zijn op tijdelijke handhaving van de activiteiten van de in 1993 bestaande belastingvrije verkooppunten. Daarentegen
 - zijn nieuwe vormen van belastingvrije verkoop geïntroduceerd (bij voorbeeld speciale aanbiedingen waarbij het vliegbiljet, het verblijf en een "pakket" belastingvrije goederen is inbegrepen, de "pre-packing-systems") (bijlage 6, hoofdstuk 2,2);
 - zijn sommige reeds bestaande belastingvrije verkoopzones uitgebreid (bijlage 6, hoofdstuk 2);
 - hebben sommige belastingvrije winkels hun assortiment van aangeboden goederen vergroot (elektrische producten, radio's, kwaliteitstextiel enz.) (bijlage 6, hoofdstuk 2,5);
 - zijn nieuwe verkooppunten met belastingvrije en belaste goederen geopend of zullen deze in de nabije toekomst worden geopend (bijlage 6, hoofdstuk 2,1 en 7).
96. In dit verband bevestigt de Commissie opnieuw haar standpunt dat zij zich verzet tegen het op basis van een voor deze sector specifiek systeem creëren van nieuwe belastingvrije verkooppunten in de Gemeenschap en dat de huidige situatie door alle betrokken partijen gezien moet worden als uitzondering van beperkte duur op de regels van de interne markt.

HOOFDSTUK 3

DE ONTWIKKELING VAN INTRACOMMUNAUTAIRE BELASTING- VRIJE VERKOOP SINDS 1993

Afdeling 1. Inleidende opmerkingen

97. De ervaring van het bedrijfsleven met de verkooppuntcontrole gedurende het eerste halfjaar van 1993 is dat het verkooppuntcontrolesysteem over het geheel genomen lijkt te werken. Men is desalniettemin bezorgd over een daling (met gemiddeld tenminste 10%) van de verkopen en inkomsten, ondanks een stijging van het aantal reizigers. Volgens het bedrijfsleven mag deze teruggang gezien worden als een aanwijzing dat de verkooppuntcontrolesystemen beperkender zijn dan de oude procedures, waarbij de douane bij aankomst toezicht uitoefende.
98. Aan de Lid-Staten is gevraagd statistische gegevens over de belastingvrije verkoop in 1992 en 1993 te verstrekken om het de Commissie mogelijk te maken een economische analyse uit te voeren van de invloed die de invoering van het verkooppuntcontrolesysteem heeft gehad op de betrokken bedrijfstak. De belangrijkste resultaten van deze economische analyse staan in dit hoofdstuk. De volledige, ten behoeve van de analyse samengevatte, gegevens alsmede de gedetailleerde beoordeling zijn in bijlage 7 te vinden.
99. De ter beschikking van de Commissie gestelde informatie over omzetcijfers, aantallen reizigers, exploitanten, verkooppunten en de totale door hen ingenomen vloeroppervlakte, is niet volledig. Sommige Lid-Staten hebben niet op alle gevraagde punten informatie verstrekt, in het bijzonder wat de plaatsen van verkoop betreft (BE, DK, IRL, NL, PT en UK). Spanje heeft niet alle details verstrekt, maar soms slechts totalen (voor luchthavens) en alleen de cijfers voor 1993 (voor veerboten) ingediend. Frankrijk heeft alleen totalen opgegeven en onderscheid gemaakt tussen Franse en buitenlandse producten (waar niet om gevraagd was). Denemarken kon de volledige gegevens voor de luchthavens en voor de verkopen aan boord van vliegtuigen niet verstrekken. Drie Lid-Staten (DE, IT en LU) hebben de door de Commissie toegezonden formulieren niet teruggezonden.

De cijfers over vliegvelden hebben betrekking op communautaire en derde landen vluchten. Voor vliegtuigen en veerboten geldt dat de cijfers alleen betrekking hebben op communautair verkeer.

100. De Commissie is niet bij machte om de betrouwbaarheid en de volledigheid van de haar ter beschikking gestelde cijfers te controleren. Er zijn verschillende redenen aan te voeren waarom de genoemde informatie ontbreekt: de benodigde cijfers zijn helemaal niet verzameld, niet beschikbaar vanwege grote faillissementen of niet toegankelijk door organisatorische problemen, enzovoorts. Dat informatie uit Duitsland en Luxemburg ontbreekt, heeft geen invloed op de getrokken conclusies, omdat in deze landen BTW berekend wordt op basis van een forfaitair bedrag. De Commissie meent derhalve dat de voor de economische analyse beschikbare gegevens voldoende zijn om te signaleren wat de onderliggende tendensen zijn bij de belastingvrije verkoop in de onderscheiden Lid-Staten en bij de verschillende verkooppunten.

101. Met de navolgende analyse wordt eveneens geprobeerd de belangrijkste redenen te ontdekken voor de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop zoals deze uit de statistische gegevens naar voren komt. Het is echter niet mogelijk om rekening te houden met de algemene factoren die de belastingvrije verkoop beïnvloeden, zoals "normale" handelscycli, industriële fluctuaties, veranderingen in de smaak van de consument, enzovoorts. De analyse strekt ertoe vast te stellen welk verband er is tussen de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop en de ontwikkeling van zowel het aantal reizigers als het aantal exploitanten, alsmede de mogelijke invloed die wijzigingen in de wisselkoers hebben. Met inflatie wordt niet rechtstreeks rekening gehouden. Afgezien van het feit dat inflatie tot op zekere hoogte in de wisselkoersen tot uitdrukking komt, wordt ervan uitgegaan dat inflatie in deze context een minder belangrijke factor is, in elk geval voor de jaren 1992 en 1993. Elk belangrijk effect dat derhalve op basis van de statistische gegevens wordt gevonden en dat niet verklaard kan worden door de beschreven factoren, wordt geacht verband te houden met de invoering van het verkooppuntcontrolesysteem. Uit deze benadering volgt dat er een methodologisch onderscheid wordt gemaakt tussen de analyse in ecu en die in nationale valuta.

Afdeling 2. Algemene ontwikkeling belastingvrije verkoop in ecu² gedurende 1992 en 1993

102. Met inachtneming van de bovengenoemde beperkingen ten aanzien van de beschikbare gegevens, blijkt dat zich tussen 1992 en 1993 een stijging van de belastingvrije verkoop heeft voorgedaan van ongeveer 6% op luchthavens (berekend voor zeven landen, voor intracommunautaire en derde landen reizigers), ongeveer 3% aan boord van vliegtuigen (berekend voor zeven landen, alleen voor intra-intracommunautaire reizigers) en ongeveer 25% aan boord van veerboten (berekend voor zes landen, alleen voor intra-intracommunautaire reizigers³). Belastingvrije verkoop in havens is niet opgenomen aangezien slechts een Lid-Staat volledige informatie heeft verstrekt. Deze cijfers maken duidelijk dat er ondanks de invoering van verkooppuntcontroleprocedures in de Gemeenschap sprake is van een stijging van de belastingvrije verkoop in ecu. Zelfs op luchthavens (waar controlesystemen naar verwachting eenvoudig in te voeren zouden zijn) is sprake van een stijging van de belastingvrije verkoop, maar in het bijzonder aan boord van veerboten, wat klaarblijkelijk komt omdat de verkooppuntcontroleprocedures aan boord van schepen over het algemeen minder strikt zijn of helemaal niet worden toegepast. De lichte daling van de belastingvrije verkoop in havens kan op de te smalle basis van gegevens van slechts enkele van de havens in twee Lid-Statens niet worden beoordeeld.
103. Met het voorbehoud van de bovengenoemde beperkingen ten aanzien van de beschikbare gegevens, blijkt de belastingvrije verkoop in ecu van 1992 tot 1993 als volgt te zijn veranderd: BE -10,3%, DK +0,6%, EL +9,2%, ES +4,6%, FR -10,4%, IRL +1%, en NL +2,5%, PT -9,4% en UK +30,7%. Met andere woorden, drie Lid-Statens geven een aanzienlijke daling van de belastingvrije verkoop tussen 1992 en 1993 te zien (ongeveer 10% in BE, PT en FR), in vier Lid-Statens bleef de belastingvrije verkoop min of meer

² Omrekeningskoers die gepubliceerd op 30 september 1992, respectievelijk op 30 september 1993.

³ Opgemerkt zij dat de verkopen aan boord van vliegtuigen en veerboten betrekking hebben op verkopen door bedrijven die hun voornaamste plaats van vestiging hebben in de betrokken Lid-Staat.

gelijk in 1992 en 1993 (DK, ES, IRL, en NL) en in twee Lid-Staten steeg de belastingvrije verkoop opvallend tussen 1992 en 1993 (EL en UK).

104. Er bestaan grote verschillen tussen de Lid-Staten wat betreft de resultaten op identieke verkooppunten (bij voorbeeld aan boord van vliegtuigen van -13% in Portugal tot +235% in Griekenland). Soms is hiervoor een verklaring te vinden. De stijging bij alle verkooppunten in Griekenland komt voornamelijk voort uit de verkoop aan boord van vliegtuigen. Daar er gedurende deze periode slechts een geringe wijziging in het aantal reizigers was, lijkt het duidelijk dat er een belangrijke verschuiving in de belastingvrije verkoop heeft plaatsgevonden. In Frankrijk is sprake van een betrekkelijk scherpe daling van de belastingvrije verkoop, welke voornamelijk te wijten is aan het intracommunautaire reizigersverkeer (daling van 22,3%). De belastingvrije verkoop aan derde landen is echter ook gedaald, zij het minder scherp. Hieruit blijkt dat verkooppuntcontroleprocedures geen doorslaggevende verklaring kan zijn voor de daling.
105. Bij de door de Lid-Staten verstrekte informatie over belastingvrije verkoop per categorie goederen springt geen enkele categorie er duidelijk uit; de stijging in ecu varieert voor alle goederen van 9% tot 14% (berekend op basis van de cijfers uit acht Lid-Staten. In dit verband is Frankrijk tot op zekere hoogte een uitzondering op de regel). De verkoopcijfers voor de verschillende produktcategorieën verschillen naargelang van de plaats van verkoop. De belangrijkste stijging heeft plaatsgevonden aan boord van vliegtuigen en veerboten.

Afdeling 3. Economische beoordeling belastingvrije verkoop in nationale valuta en in ecu tussen 1992 en 1993

106. De volgende tabel bevat de statistische basis voor de economische analyse van de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop in de Gemeenschap tussen 1992 en 1993. Hiertoe is het wijzigingspercentage berekend:

- voor de totale verkopen: in nationale valuta en in ecu
- voor de verkopen per reiziger: alleen in ecu.

De informatie per Lid-Staat wordt gegeven voor ieder afzonderlijk verkoop.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
L-S ^a	Luchthavens ^b			Vliegtuigen ^c			Veerboten ^c		
	Nat. val. ^d (%)	Ecu p/r ^e (%)	Ecu (%)	Nat. val. ^d (%)	Ecu (%)	Ecu p/r ^e (%)	Nat. val. ^d (%)	Ecu p/r ^e (%)	Ecu (%)
BE	-10,18	-21	-11	-4,22	-30,10	-5,62	-5,59	-7,96	-6,97
DK	+22,16	+11	+21	+29,79	-1,51	+28,53	+9,91	+6,22	+0,01
EL	+16,22	-1	+7	+209,27	+227,36	+235,05	+15,05	+17,68	+6,04
ES	+5,87	-7	-5	+13,39	-5,25	+1,77			
IRL	+4,93	-4	-4	+42,61	+26,91	+31,04	+14,03	+9,34	+4,78
NL	-1,10	-10	+3	-15,80	-16,04	-12,66	+9,05	+12,76	+13,13
PT	+2,05	-9	-9	-2,60	-23,97	-13,11			
UK	+17,60	+14	+19				+51,81	+32,79	+53,76

107. Wat luchthavens betreft, leidt de vergelijking van de wijzigingen in belastingvrije verkoop per land tussen 1992 en 1993 in nationale valuta (kolom 2) en in ecu (kolom 4) tot verschillende uitkomsten voor de Lid-Staten: in sommige landen hebben de wisselkoersen in zekere mate de ontwikkeling in belastingvrije verkopen op luchthavens beïnvloed (EL, ES, IRL en PT), waar een dergelijke invloed in andere landen niet kan worden vastgesteld. Als er al een dergelijke invloed is, is de stijging in de nationale valuta groter dan in ecu of is er zelfs een daling van de verkopen in ecu. Dit is het logische gevolg van een waardedaling, die als zodanig een reden voor de totale stijging zou kunnen zijn. Uit een vergelijking van kolom 3 [wijziging in ecu per reiziger] en de cijfers van kolom 4 [wijziging in absolute cijfers] blijkt geen duidelijke trend. Voor Ierland, Spanje en Portugal is er geen of slechts weinig verschil tussen beide cijfers, hetgeen erop lijkt te wijzen dat de toename van de belastingvrije verkopen samenhangt met de toename van het aantal passagiers. Voor Griekenland, België, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nederland is de ontwikkeling in verkopen per passagier negatiever dan in absolute cijfers.

108. Slechts vier Lid-Staten waren in staat afzonderlijke gegevens te verstrekken over reizigers naar andere Lid-Staten. De volgende tabel bevat deze gegevens.

-
- ^a Lid-Staat
^b Verkoop aan intra-EG en derde landen reizigers
^c Alleen intra-EG verkeer
^d Nationale valuta
^e Per reiziger

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
LS	Intra-EG verkopen 1992 (nat. valuta)	Intra-EG verkopen 1993 (nat. valuta)	Wijzigings	Aantal intra-EG passagiers 1992	Aantal intra-EG passagiers 1993	Wijzigings van intra-EG verkopen p/p in ecu	Wijzigings van totale intra-EG verkopen in ecu
BE	2.093.790.244	1.642.015.562	-22%				-23%
EL	11.922.295.077	13.702.175.556	+15%	4.478.437	4.941.906	-4%	+6%
IRL	36.076.977	37.555.866	+4%	3.085.179	3.141.186	-6%	-4%
UK	117.576.077	129.984.163	+11%	13.721.009	14.211.040	+8%	+12%

Belastingvrije verkopen in luchthavens per land voor 1992 en 1993 in nationale valuta (kolom 4) en in ecu (kolom 8) verschillen in Griekenland en in Ierland (hoofdzakelijk ten gevolge veranderingen in de wisselkoers) en vertonen dergelijke verschillen niet voor België en het Verenigd Koninkrijk. Bij vergelijking van kolom 7 [verandering in ecu per passagier] en kolom 8 [verandering in absolute aantallen] blijkt alleen een groot verschil voor Griekenland hetgeen geheel in overeenstemming is met de hiervoor reeds vastgestelde overall tendens. Er is derhalve geen aanwijzing dat de overall trends in de belastingvrije aankopen op dat moment zouden verschillen van de intra communautaire belastingvrije aankopen die daarvan onderdeel uitmaken.

109. Voor de verkoop door luchtvaartmaatschappijen, kan, wat betreft de cijfers van de tabel van punt 106, de mogelijke invloed van wisselkoersfluctuaties worden afgeleid door de belastingvrije verkoop in nationale valuta aan boord van vliegtuigen in 1992 en 1993 (kolom 5) te vergelijken met de cijfers in ecu (kolom 7). Uit deze vergelijking blijkt dat er voor België, Denemarken en Nederland geen belangrijk verschil kan worden vastgesteld, terwijl in Spanje, Ierland en Portugal de wijziging in nationale valuta groter (of minder negatief) is dan in ecu (hetgeen belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen gestimuleerd lijkt te hebben). Ten aanzien van de samenhang tussen het aantal vervoerde reizigers en de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen wijst kolom 6 [wijziging in ecu per reiziger] en kolom 7 [wijziging in absolute cijfers] erop dat in de meeste van de beschreven landen het koopgedrag van reizigers kennelijk opmerkelijk veranderd is. Hoewel de daling van de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen per reiziger over het algemeen groter is dan de daling in absolute cijfers, geldt voor Denemarken het tegenovergestelde.
110. De veranderingspercentages in nationale valuta (kolom 8) en in ecu (kolom 10) voor de belastingvrije verkoop op veerboten laten een belangrijk verschil tussen deze cijfers in drie landen zien. In Denemarken, Ierland en Griekeland is de groeitrend sterker in nationale valuta dan in ecu, hetgeen kan duiden op de wezenlijke invloed die devaluatie heeft op de stijging van de belastingvrije verkoop in een land waarvan de munt zwakker wordt. De cijfers in kolom 9 (wijziging in ecu per reiziger) en kolom 10 (wijziging in absolute cijfers) geven aan dat in België de daling van de verkoop in absolute cijfers overeenkomt met een stijging per reiziger, met andere woorden, dat de belastingvrije verkoop in België zelfs nog meer is afgenomen dan de cijfers op het eerste gezicht lijken uit te wijzen. In Denemarken, Ierland en Spanje is de stijging per reiziger ook groter dan de daling in absolute cijfers. Alleen in het Verenigd

Koninkrijk, dat in dit opzicht het grootste marktaandeel heeft, is de stijging per reiziger kleiner dan in absolute cijfers. Meer dan 30% blijft echter een indrukwekkende stijging.

Afdeling 4. Evaluatie

111. Op basis van de beschikbare gegevens blijkt uit het statistisch onderzoek betreffende de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop in ecu in de gehele Gemeenschap blijkt duidelijk dat de belastingvrije verkoop tussen 1992 en 1993 in totaal gestegen is. Deze stijging is per land verschillend. Bovendien kan worden vastgesteld dat er belangrijke verschillen bestaan ten aanzien van de plaats van de verkoop (verband houdend met het vervoermiddel), terwijl het soort goederen in dit verband geen belangrijke rol speelt.
112. Het is duidelijk dat het verkooppuntcontrolesysteem dat in de verschillende Lid-Staten wordt toegepast een uiteenlopende ontwikkeling van de belastingvrije verkoop niet verhindert. Voor de gehele Gemeenschap geldt dat de controles aan boord van vliegtuigen en met name aan boord van veerboten in feite minder strikt zijn dan de controles die op de luchthavens worden uitgevoerd. Kennelijk worden reizigers zich bewust van deze verschillen en passen zij hun koopgedrag hieraan aan.
113. Het totale reizigersverkeer is tussen 1992 en 1993 toegenomen en heeft dus bijgedragen tot de positieve ontwikkeling van de belastingvrije verkoop. Wat betreft de aankopen per persoon is er evenwel slechts een belangrijke stijging, voor de verkopen aan boord van veerboten die in verband kan worden gebracht met de werking van de verkooppuntcontroleprocedures. Andere verklaringen voor deze wijziging zijn niet overtuigend, omdat gelijktijdige stijging in de vraag naar alcoholische dranken, tabaksproducten, parfum, eau de toilette en luxegoederen niet aannemelijk is.
114. In sommige landen heeft de devaluatie van de nationale munt een zekere stimulerende werking gehad op de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop. Toch hebben wisselkoersen voorlopig geen sterke invloed op de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop.
115. Gezien de groei van belastingvrije verkoop tussen 1992 en 1993 en de gelijktijdige mutaties in het reizigersverkeer en de wisselkoersen, kan als algemene conclusie uit de betreffende statistische gegevens worden gesteld dat de invoering van de verkooppuntcontroleprocedures geen negatieve invloed op de belastingvrije verkoop heeft gehad. Als er al sprake is van een dergelijke invloed in een bepaald geval, dan is deze niet groot. De beschikbare gegevens tonen duidelijk aan dat zich in het algemeen sinds 1993 een stijging van de belastingvrije verkoop heeft voorgedaan, welke duidelijk in verband staat met de werking van de nieuwe controlesystemen. De conclusie kan derhalve getrokken worden dat deze systemen niet goed genoeg werken om belastingvrije verkoop boven de toepasselijke maxima onmogelijk te maken.
116. In het licht van het oorspronkelijke besluit van de Raad van 14 december 1992, geeft de statistische analyse aanleiding tot twee belangrijke conclusies, namelijk dat het gestelde doel om de belastingvrije industrie de kans te geven zaken te blijven doen tijdens een overgangperiode gehaald is en dat het derhalve niet noodzakelijk is om de maximale waarde van 90 ecu te verhogen.

CONCLUSIES

117. In zijn conclusies van 14 december 1992 verzocht de Raad de Commissie om "het functioneren van de controle door Lid-Staten te toetsen, in het bijzonder met betrekking tot het voorkomen van veelvoudige en herhaalde verkopen".
118. Dit verslag toont aan dat de situatie in de meeste Lid-Staten verre van bevredigend is. Slechts enkele Lid-Staten hebben er dankzij het ingevoerde systeem voor gezorgd dat de exploitanten van de belastingvrije winkels rekening kunnen houden met eerdere belastingvrije aankopen door een reiziger, wanneer deze op dezelfde dag meer aankopen doet. Vrijwel geen enkele Lid-Staat zorgt ervoor dat de exploitant in de belastingvrije winkel over voldoende informatie over eerdere belastingvrije aankopen van de reiziger beschikt, waarmee een eventueel nog beschikbare belastingvrijstelling verminderd moet worden. Praktisch geen enkele Lid-Staat is in staat gebleken om dergelijke informatie vanuit de luchthaven naar het vliegtuig door te geven in verband met vervolgaankopen aan boord. Er is derhalve geen enkel systeem ingevoerd waarmee gegarandeerd wordt dat de huidige maximale belastingvrijstelling niet wordt overschreden. Zoals in het verslag is vermeld, heeft dit duidelijke gevolgen voor alle Lid-Staten, daar de aldus uitgevoerde goederen belastingvrij in andere Lid-Staten worden ingevoerd waardoor de omvang van de binnenlandse verkoop daalt, en daarmee de belastinginkomsten.
119. Het verkooppunt wordt over het algemeen gecontroleerd door de belastingdienst, maar twijfel over de doelmatigheid hiervan is op zijn plaats. Het lijkt er namelijk op dat een dergelijke controle niet verder reikt dan de controle op een entrepotbeheerder en er uitsluitend toe leidt vast te stellen dat goederen die het entrepot of de belastingvrije zone verlaten geregistreerd zijn, maar dat er geen controle wordt uitgeoefend op de voorwaarden van de verdere vrijstelling.
120. Het in gebruik zijnde zogenaamde "globale boekhoudsysteem" geeft, als het al gebruik wordt, waarschijnlijk geen realistisch resultaat zolang wordt aangenomen dat iedere reiziger volledig gebruik maakt (100%) van zijn mogelijkheid tot het doen van belastingvrije aankopen.
121. Ten aanzien van de controle op zeereizen, in het bijzonder per veerboot, dient benadrukt te worden dat de Commissie geen enkele informatie heeft gekregen over bilaterale overeenkomsten tussen Lid-Staten, en dat er in de praktijk slechts één zo'n overeenkomst lijkt te bestaan.
122. Dit leidt tot de conclusie dat de Lid-Staten hun verplichting om passende controlemechanismen in te voeren, niet erg serieus genomen hebben. Zij hebben namelijk zelfs niet voldaan aan de door de Raad vereiste minimumnormen. Dit bevestigt de twijfel die de Commissie tijdens de onderhandelingen in de Raad heeft geuit dat doelmatige controle in een interne markt bij gebrek aan grenscontroles niet mogelijk is.
123. Het gebrek aan voldoende controle kan leiden tot concurrentievervalsing zowel ten opzichte van winkels die belaste goederen verkopen, als meer in het bijzonder tussen de verschillende middelen van vervoer die al dan niet de mogelijkheid tot belastingvrije verkoop bieden. Dit zou niet alleen de Commissie, maar ook de Lid-Staten zelf zorgen moeten baren.

124. Bovendien veroorzaakt de geconstateerde praktijk waarschijnlijk een vermindering van de uit de BTW afkomstige eigen middelen van de Gemeenschap. Deze aspecten, de concurrentievervalsing en de gevolgen voor de inkomsten, kunnen de Commissie ertoe brengen, indien wenselijk, haar bevoegdheden op basis van het EG-Verdrag aan te wenden om een minimaal controleniveau te verzekeren.
125. Het verslag toont eveneens aan dat de omzet van belastingvrije verkooppunten niet te lijden heeft gehad van het nieuwe fiscale stelsel voor belastingvrije verkoop. Tegelijkertijd blijkt dat de verhoging van de maximale waarde enerzijds in overeenstemming was met de doelstelling van de overgangperiode voor belastingvrije verkoop, en anderzijds dat deze voldoende was en nog steeds is om ervoor te zorgen dat in de toekomst aan dezelfde doelstellingen voldaan zal worden. Het is waarschijnlijk dat de aanzienlijke stijging van de belastingvrije verkoop in bepaalde sectoren afneemt, wanneer de Lid-Staten doelmatigere controlemaatregelen invoeren. De Commissie acht derhalve geen gronden aanwezig voor verdere aanpassing van deze maximale waarde naar boven of naar beneden.
126. Hoewel de situatie zorgwekkend is, mag niet uit het oog verloren worden dat de belastingvrije verkoop aan intracommunautaire reizigers over iets meer dan drie jaar opgeheven zal worden. Onder deze omstandigheden is het wellicht begrijpelijk dat Lid-Staten bereid zijn om te leven met een onvolmaakt controlesysteem, hoewel de Commissie van mening is dat de Lid-Staten toch moeten proberen hun procedures voor de resterende periode aan te scherpen.
127. Bovendien moet de Commissie met nadruk haar teleurstelling uitspreken over het feit dat noch de exploitanten, noch de Lid-Staten tot nu toe enige maatregelen hebben genomen ter voorbereiding op de situatie van na juni 1999, wanneer de belastingvrije verkoop krachtens het besluit van de Raad beëindigd moet worden.

*

* * *

BIJLAGE 1

VRAGENLIJST OVER DE NATIONALE CONTROLEMAATREGELEN OP BELASTINGVRIJE VERKOPEN IN HET INTRA-COMMUNAUTAIR VERKEER

VRAGENLIJST OVER DE NATIONALE CONTROLEMAATREGELEN OP BELASTINGVRIJE VERKOPEN IN HET INTRA-COMMUNAUTAIR VERKEER

Deze vragenlijst bestaat uit vier delen. De eerste drie delen gaan respectievelijk over verkoop in luchthavens, verkoop aan boord van vliegtuigen en verkoop aan boord van schepen. Wij verzoeken u om, waar dit van toepassing is, duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende systemen binnen elk deel, bij voorbeeld tussen kleine en grote luchthavens. Het laatste deel bevat algemene vragen met betrekking tot de drie voorafgaande categorieën.

Met de antwoorden moeten wij ons een beeld kunnen vormen van de mate waarin uw controlesysteem verhindert dat de verkoop per persoon en per reis de in het Gemeenschapsrecht vastgestelde maxima inzake waarde en hoeveelheid overschrijdt. Tevens moet de Commissie uit deze antwoorden de benodigde informatie kunnen halen om een verslag aan de Raad inzake de werking van deze controlesystemen op te kunnen stellen.

U wordt ook verzocht om bij uw antwoorden kopieën van wetten, bestuursrechtelijke bepalingen of rondschrijvens, mededelingen aan het publiek enz. te voegen waarmee artikel 28k van Richtlijn 91/680, artikel 28 van Richtlijn 92/12 en de door de Raad op 14 december 1992 vastgestelde richtsnoeren worden omgezet.

1. Verkoop op luchthavens

1. Kunt u een algemene omschrijving geven van het toegepaste controlesysteem?
2. Welke maatregelen zijn genomen om met name veelvoudige aankopen bij verschillende belastingvrije verkooppunten of herhaalde aankopen bij hetzelfde belastingvrije verkooppunt te voorkomen? Welke maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat er verdere verkoop plaatsvindt aan transitoreizigers die reeds een aankoop hebben gedaan in het vliegtuig op het eerste traject van een intracommunautaire vlucht of op de luchthaven waarvan deze vlucht oorspronkelijk vertrokken is?
3. Maakt u binnen uw controlesysteem ter voorkoming van veelvoudige en herhaalde aankopen gebruik van de instapkaart of een gelijkwaardig document dat de reiziger ontvangt?

Zo ja,

- Welke aantekeningen worden op deze kaart gemaakt?
- Welke gevolgen hebben deze aantekeningen? Verhinderen zij verdere aankopen?
- Kan deze kaart of het gelijkwaardige document vervolgens door de bevoegde instanties gebruikt worden ter controle?
- Wordt op deze kaart onderscheid gemaakt tussen goederen die onderworpen zijn aan het algemene maximum inzake de waarde en goederen die onderworpen zijn aan een maximum inzake de hoeveelheid? Wordt binnen deze laatste categorie

onderscheid gemaakt tussen de verschillende produkten (sigaretten, sterk alcoholische dranken, aperitieven, wijn, parfum en eau de toilette)?

4. Welke maatregelen heeft u genomen om de werking van het systeem te controleren? Wat zijn de gevolgen voor het verkooppunt als blijkt dat de regels niet zijn nageleefd?
5. Heeft u een globaal boekhoudsysteem ingevoerd? Zo ja, wat zijn de grondslagen van dit systeem? Wat moet het aantonen, bewijzen of controleren?
6. Specificeer eventueel gebleken problemen in de werking van het controlesysteem op nationaal en op communautair niveau en geef aan hoe belangrijk deze volgens u zijn.

2. Verkoop aan boord van vliegtuigen

1. Kunt u een algemene omschrijving geven van het toegepaste controlesysteem?
2. Welke maatregelen zijn met name genomen om te voorkomen dat aan reizigers die reeds een aankoop hebben gedaan in verkooppunten op de luchthaven of op het eerste traject van een vlucht goederen worden verkocht waardoor de verkoop per persoon en per reis de maxima inzake waarde en hoeveelheid overschrijdt?
3. Maakt u binnen uw controlesysteem gebruik van de instapkaart of een gelijkwaardig document dat de reiziger ontvangt, ter voorkoming van meervoudige en herhaalde aankopen?

Zo ja,

- Welke aantekeningen worden op deze kaart gemaakt?
 - Welke gevolgen hebben deze aantekeningen? Verhinderen zij verdere aankopen?
 - Kan deze kaart of het gelijkwaardige document vervolgens door de bevoegde overheidsinstanties gebruikt worden ter controle?
 - Wordt op deze kaart onderscheid gemaakt tussen goederen die onderworpen zijn aan het algemene maximum inzake de waarde en goederen die onderworpen zijn aan een maximum inzake de hoeveelheid? Wordt binnen deze laatste categorie onderscheid gemaakt tussen de verschillende produkten (sigaretten, sterk alcoholische dranken, aperitieven, wijn, parfum en eau de toilette)?
4. Welke maatregelen heeft u genomen om de werking van het systeem te controleren? Wat zijn de gevolgen voor het verkooppunt als blijkt dat de regels niet zijn nageleefd?
 5. Heeft u een globaal boekhoudsysteem ingevoerd? Zo ja, wat zijn de grondslagen van dit systeem? Wat moet het aantonen, bewijzen of controleren?
 6. Specificeer eventueel gebleken problemen in de werking van het controlesysteem op nationaal en op communautair niveau en geef aan hoe belangrijk deze volgens u zijn.

3. Verkoop aan boord van veerboten

1. Kunt u een algemene omschrijving geven van het toegepaste controlesysteem?
2. Welke maatregelen zijn genomen om met name veelvoudige aankopen bij verschillende belastingvrije verkooppunten op een veerboot of herhaalde aankopen bij hetzelfde belastingvrije verkooppunt te verhinderen?
3. Zorgt u binnen uw controlesysteem dat gebruik wordt gemaakt van het vervoerbewijssysteem van de veerbootexploitant of van enige andere procedure ter voorkoming van veelvoudige en herhaalde aankopen?

Zo ja,

- Welke aantekeningen worden op dit vervoerbewijs gemaakt?
 - Welke gevolgen hebben deze aantekeningen? Verhinderen zij verdere verkoop?
 - Kan dit vervoerbewijs vervolgens door de bevoegde overheidsinstanties gebruikt worden ter controle?
 - Wordt op dit vervoerbewijs onderscheid gemaakt tussen goederen die onderworpen zijn aan het algemene maximum inzake de waarde en goederen die onderworpen zijn aan een maximum inzake de hoeveelheid? Wordt in deze laatste categorie onderscheid gemaakt tussen de verschillende producten (sigaretten, sterk alcoholische dranken, aperitieven, wijn, parfum en eau de toilette)?
4. Welke maatregelen heeft u genomen om de werking van het systeem te controleren? Wat zijn de gevolgen voor het verkooppunt als blijkt dat de regels niet zijn nageleefd?
 5. Heeft u een globaal boekhoudsysteem ingevoerd? Zo ja, wat zijn de grondslagen van dit systeem? Wat moet het aantonen, bewijzen of controleren?
 6. Heeft u bilaterale overeenkomsten afgesloten met andere Lid-Staten om te zorgen voor een adequate controle op de veerroutes tussen uw land en deze Lid-Staten?

Zo ja,

- Met welke Lid-Staten?
 - Welke maatregelen worden erin voorgeschreven?
 - Voeg een kopie van deze overeenkomsten bij.
7. Specificeer eventueel gebleken problemen in de werking van het controlesysteem op nationaal en op communautair niveau en geef aan hoe belangrijk deze volgens u zijn.

4. Algemene vragen

1. Welke maatregelen heeft u genomen om ervoor te zorgen dat reizigers bij belastingvrije verkooppunten worden geïnformeerd over de desbetreffende toepasselijke maxima inzake hoeveelheid en waarde. Zorgt het bedrijfsleven voor bekendmakingen aan het publiek en maakt het ook reclame? Is dit een vereiste? Wij verzoeken u ons voorbeelden te laten zien van zowel officiële mededelingen als bekendmakingen door het bedrijfsleven.
2. Heeft u al eens een beroep gedaan op de Gemeenschapsbepalingen ten aanzien van administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand? Zo ja, gaven zij het beoogde resultaat? Kort samenvatten alstublieft.
3. Heeft u commentaar over de algemene aanpak en toepassing in de gehele Gemeenschap?

*

* *

BIJLAGE 2

**ARTIKELN UIT EG-WETGEVING MET BETREKKING TOT
BELASTINGVRIJE VERKOPEN**

ARTIKELN UIT EG-WETGEVING MET BETREKKING TOT BELASTINGVRIJE VERKOPEN

Artikel 28k van Richtlijn 77/388/EEG (BTW)

(als gewijzigd bij artikel 2 van Richtlijn 94/4/EG)

Tot 30 juni 1999 zijn de volgende bepalingen van toepassing:

1. De Lid-Staten kunnen vrijstelling verlenen voor door verkooppunten verrichte leveringen van goederen die worden meegenomen in de persoonlijke bagage van reizigers die zich via een intracommunautaire vlucht of zeereis naar een andere Lid-Staat begeven.

In dit artikel wordt verstaan onder:

- a) *verkoop punt*: elke vestiging in een luchthaven of haven die voldoet aan de door de bevoegde overheidsinstanties gestelde voorwaarden, met name overeenkomstig lid 5;
- b) *reiziger naar een andere Lid-Staat*: elke passagier die in het bezit is van een vervoerbewijs voor een vlucht of een zeereis waarop als onmiddellijke bestemming een luchthaven of een haven in een andere Lid-Staat wordt vermeld;
- c) *intracommunautaire vlucht of zeereis*: elk vervoer, door de lucht of over zee, dat begint in het binnenland in de zin van artikel 3 en waarvan de daadwerkelijke plaats van aankomst in een andere Lid-Staat is gelegen.

Met leveringen van goederen door verkooppunten worden gelijkgesteld leveringen van goederen aan boord van een vliegtuig of vaartuig tijdens intracommunautair reizigersvervoer.

Deze vrijstelling is ook van toepassing op leveringen van goederen door verkooppunten die zich bevinden binnen een van de twee terminals die toegang geven tot de Kanaaltunnel, voor reizigers die in het bezit zijn van een geldig vervoerbewijs voor het traject tussen deze twee terminals.

2. De in lid 1 bedoelde vrijstelling geldt uitsluitend voor leveringen van goederen;
 - a) waarvan de totale waarde, per persoon en per reis, niet meer bedraagt dan 90 ECU.

In afwijking van artikel 28m bepalen de Lid-Staaten de tegenwaarde van dit bedrag in nationale valuta overeenkomstig artikel 7, lid 2, van Richtlijn 69/169/EEG.

Overschrijdt de totale waarde van verscheidene goederen of van verscheidene leveringen van goederen, per persoon en per reis, deze grenzen, dan wordt de vrijstelling tot deze bedragen verleend, met dien verstande dat de waarde van een goed niet mag worden gesplitst;

- b) waarvan de hoeveelheid, per persoon en per reis, niet de grenzen overschrijdt die zijn vastgesteld in de geldende communautaire bepalingen inzake het reizigersverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap.

De waarde van de binnen de in de vorige alinea bedoelde kwantitatieve grenzen verrichte leveringen van goederen wordt voor de toepassing van punt a) buiten beschouwing gelaten.

3. De Lid-Staten verlenen aan alle belastingplichtigen recht op aftrek of op teruggaaf van de in artikel 17, lid 2, bedoelde belasting over de toegevoegde waarde, voor zover de goederen en diensten worden gebruikt ten behoeve van hun krachtens dit artikel vrijgestelde leveringen van goederen.
4. De Lid-Staten die gebruik maken van de mogelijkheid, omschreven in artikel 16, lid 2, passen die bepaling ook toe op de invoer, intracommunautaire verwervingen en leveringen van goederen bestemd voor een belastingplichtige ten behoeve van zijn krachtens dit artikel vrijgestelde leveringen van goederen.
5. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om een juiste en eenvoudige toepassing van de in dit artikel bedoelde vrijstellingen te verzekeren en alle fraude, ontwijking en misbruik te voorkomen.

Artikel 28 van Richtlijn 92/12/EEG (accijnzen)

Gedurende een periode die op 30 juni 1999 verstrijkt, gelden onderstaande bepalingen:

1. De Lid-Staten kunnen vrijstelling van accijns verlenen voor de produkten die door tax-free shops zijn verkocht en die worden meegevoerd in de persoonlijke bagage van een reiziger die zich door middel van een intracommunautaire vlucht of overtocht naar een andere Lid-Staat begeeft.

In deze bepalingen wordt verstaan onder:

- a) *tax-free shop*: iedere inrichting die gelegen is op een luchthaven of in een haven en die voldoet aan de voorwaarden die gesteld zijn door de bevoegde overheidsinstanties, met name bij toepassing van punt 3;
- b) *reiziger die zich naar een andere Lid-Staat begeeft*: iedere passagier die in het bezit is van een bewijs van vervoer door de lucht of over zee, waarop als rechtstreekse bestemming een in een andere Lid-Staat gelegen luchthaven of haven wordt vermeld;
- c) *intracommunautaire vlucht of overtocht*: iedere vorm van vervoer door de lucht of over zee die begint binnen een Lid-Staat en waarvan de daadwerkelijke plaats van aankomst in een andere Lid-Staat ligt.

Met produkten die door tax-free shops worden geleverd, worden gelijkgesteld de produkten die aan boord van een vliegtuig of een schip tijdens intracommunautair reizigersvervoer worden geleverd.

Deze vrijstelling is tevens van toepassing op produkten die worden geleverd door tax-free shops die gelegen zijn in één van de twee terminals die toegang geven tot de tunnel onder het Kanaal, voor reizigers die in het bezit zijn van een geldig vervoerbewijs voor het traject dat tussen deze twee terminals wordt afgelegd.

2. De in punt 1 bedoelde vrijstelling geldt alleen voor produkten waarvan de hoeveelheden, per persoon en per reis, niet de maxima overschrijden die zijn vastgesteld in de geldende communautaire bepalingen inzake het reizigersverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap.
3. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om te zorgen voor een correcte en eenvoudige toepassing van de in dit artikel bedoelde vrijstellingen en om eventuele fraude, belastingontwijking en misbruik te voorkomen.

Artikel 1 van Richtlijn van de Raad (69/169/EEG)
(als gewijzigd bij artikel 1 van Richtlijn 94/4/EG)

1. In het reizigersverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap zijn goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers, vrijgesteld van omzetbelastingen en accijnzen die bij invoer worden geheven, mits het invoer betreft waaraan elk handelskarakter vreemd is en de totale waarde van die goederen per persoon niet meer dan 175 rekeneenheden bedraagt.
2. Voor reizigers beneden de vijftien jaar kunnen de Lid-Staten het bedrag van deze vrijstelling beperken tot minimaal 90 rekeneenheden.
3. Overtreft de totale waarde van verscheidene goederen per persoon het in lid 1 genoemde bedrag c.q. het overeenkomstig lid 2 vastgestelde bedrag, dan wordt de vrijstelling tot deze bedragen verleend voor die goederen waarvoor bij afzonderlijke invoer, deze vrijstelling had kunnen worden verleend, met dien verstande dat de waarde van een afzonderlijk goed niet mag worden gesplitst.

*

* *

BIJLAGE 3

**"RICHTSNOEREN VOOR DE CONTROLE OP BELASTINGVRIJE
VERKOPEN IN DE GEMEENSCHAP" ZOALS OVEREENGEKOMEN
DOOR DE RAAD VAN MINISTERS OP 14 DECEMBER 1992**

**"RICHTSNOEREN VOOR DE CONTROLE OP BELASTINGVRIJE
VERKOPEN IN DE GEMEENSCHAP" ZOALS OVEREENGEKOMEN
DOOR DE RAAD VAN MINISTERS OP 14 DECEMBER 1992**

**Raad ECOFIN
14 december 1992**

**Betreft: Richtsnoeren voor de controle op belastingvrije verkoop in de
Gemeenschap**

Tijdens zijn vergadering van 9 december 1992 is het Comité van Permanente Vertegenwoordigers overeengekomen dat de Raad als belangrijkste punt op de agenda van de vergadering van 14 december 1992 de volgende conclusies zal goedkeuren:

De Raad herinnert aan het standpunt dat hij heeft ingenomen bij de goedkeuring van de Richtlijnen 91/680/EEG en 92/12/EEG, dat voor een goede controle op de belastingvrije verkoop in de Gemeenschap doeltreffende maatregelen nodig zijn op communautair niveau, alsook aan de consensus over de behoefte aan richtsnoeren.

De Raad wenst te benadrukken dat hij belang hecht aan afdoende controleregelingen in alle Lid-Staten om een eerlijke en gelijke behandeling van zowel passagiers als ondernemingen te waarborgen, waarbij ook de noodzakelijke bescherming van het bedrijfsleven van elke Lid-Staat in acht genomen wordt.

De Raad verwacht van elke Lid-Staat dat hij bij meldingen van ontoereikende controles die leiden tot fraude, ontwijking of misbruik de nodige maatregelen treft om die situatie te verhelpen.

De Raad acht het van wezenlijk belang dat elke Lid-Staat passende maatregelen neemt om te zorgen dat de reizigers bij verkooppunten van accijnsvrije en belastingvrije goederen in kennis gesteld worden van de maximale hoeveelheden en maximale waarden die van toepassing zijn.

De Raad komt overeen dat de Lid-Staten de in de bijlage bij deze conclusies uiteengezette beginselen in acht zullen nemen wanneer zij de vereiste minimum controle instellen.

De Raad verzoekt de Commissie het functioneren van de controle door de Lid-Staten in het licht van de praktische ervaring te toetsen, in het bijzonder met betrekking tot de doelmatige preventie van veelvoudige en herhaalde verkopen. De Raad dringt er bij de Commissie op aan hem zo spoedig mogelijk verslag uit te brengen over de werking van deze controles en, zo nodig, voorstellen te doen voor passende maatregelen die zo snel mogelijk en in geen geval later dan 31 december 1993 aangenomen moeten worden.

Door de Lid-Staten overeengekomen richtsnoeren voor de controle op de belastingvrije verkoop in de Gemeenschap

1. Inleiding

Krachtens de Richtlijnen 91/680/EEG en 92/12/EEG van de Raad mogen intracommunautaire reizigers onder bepaalde voorwaarden nog tot en met 30 juni 1999 vrij van BTW en accijnzen aankopen doen.

Het grondbeginsel van de communautaire wetgeving dat daarbij in acht moet worden genomen, is dat de afzonderlijke verkooppunten bij de BTW- en accijnsvrije verkoop van goederen aan de afzonderlijke reizigers de in die richtlijnen vastgestelde hoeveelheden niet mogen overschrijden. Wanneer de Lid-Staten wegens de afschaffing van grenscontroles niet in staat zijn om deze aankopen te controleren bij de aankomst van de reizigers in de Lid-Staten, moeten zij ervoor zorgen dat bij de BTW- en accijnsvrije verkoop de communautaire voorschriften betreffende de op de verkoop toepasselijke maxima worden nageleefd.

De bepalingen die specifiek betrekking hebben op accijns, betreffen de produkten die op communautair niveau geharmoniseerd worden en parfums, reuk- en toiletwaters.

Om dit doel te bereiken moet de controleregeling de hierna uiteengezette elementen omvatten.

Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de verkooppunten zelf hun verkoop aan de afzonderlijke kopers moeten controleren en dat daarnaast de autoriteiten de verkoop van de verkooppunten moeten controleren.

2. Controle van de verkooppunten

- a) Elk verkooppunt mag aan elke intracommunautaire reiziger niet meer dan de krachtens de richtlijnen in kwestie toegestane maximale waarde (of hoeveelheid) verkopen. Op de verkoop boven deze drempels zijn BTW en/of accijnzen verschuldigd.

Om ervoor te zorgen dat dit beginsel in acht wordt genomen, moeten de Lid-Staten een regeling invoeren, waarbij de verkooppunten deze maxima bij de verkoop aan afzonderlijke kopers niet mogen overschrijden.

- b) Voorts kan een globaal boekhoudsysteem worden opgezet voor de verkooppunten waar belasting- en accijnsvrije verkoop plaatsvindt.
- c) De Lid-Staten zien erop toe dat elk verkooppunt boeken en staten bijhoudt zodat de autoriteiten van de betrokken Lid-Staat de aard en de hoeveelheid van de door elk verkooppunt verkochte goederen kunnen onderzoeken en verifiëren. De autoriteiten moeten er aldus voor kunnen zorgen dat de verkoopmaxima niet worden overschreden in individuele gevallen en dat de verkooppunten de nodige informatie verstrekken voor de in punt b) bedoelde globale boekhouding.

2.1. Verkoop op luchthavens en in vliegtuigen

Voor aan accijns onderworpen produkten, moeten de Lid-Staten, indien passend, bepalen dat de verkooppunten de aankopen per reiziger, op diens instapkaart of een dergelijk document dat aan alle reizigers wordt verstrekt, vermelden.

2.2. Verkoop op veerboten

Wat de van BTW en accijnzen vrijgestelde verkoop op veerdiensten tussen de Lid-Staten betreft, moeten de betrokken Lid-Staten bilaterale regelingen treffen om een passende controle op hun veerroutes te waarborgen. Bij deze bilaterale regelingen moet vooral worden voorzien in maatregelen om te voorkomen dat de verkoop aan afzonderlijke reizigers de in de twee richtlijnen vervatte maxima inzake waarde en hoeveelheid overschrijdt.

De Lid-Staten bepalen, zo nodig, dat daartoe gebruik wordt gemaakt van het kaartjessysteem van de veerbootmaatschappij of dat een andere procedure wordt toegepast.

3. Toepassing van de richtsnoeren

Deze elementen van de richtsnoeren vertegenwoordigen de minimumeisen waaraan de Lid-Staten moeten voldoen bij de controle op de maxima van de BTW- en accijnsvrije verkoop, als bepaald in artikel 28k, lid 5 van Richtlijn 91/680/EEG van de Raad en artikel 28, lid 3 van Richtlijn 92/12/EEG van de Raad.

Naast de maatregelen die de Lid-Staten toepassen om een goede controle op de BTW- en accijnsvrije verkoop te waarborgen, doen de Lid-Staten zo nodig een beroep op de communautaire bepalingen betreffende administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand.

*

* *

BIJLAGE 4

**VRAGENFORMULIER OVER STATISTISCHE GEGEVENS OVER
BELASTINGVRIJE VERKOPEN**

VRAGENFORMULIER OVER STATISTISCHE GEGEVENS OVER BELASTINGVRIJE VERKOPEN

Verklaring I. Belastingvrije verkoop op luchthavens

Wij verzoeken u deze verklaring terug te zenden onder vermelding van de globale cijfers voor de belangrijkste in uw Lid-Staat gelegen internationale luchthavens.

1. Betrokken luchthavens

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. Aantal reizigers dat van deze luchthavens vertrekt

Bestemming	1992	1993
Andere Lid-Staten		
Derde landen		
Totaal		

3. Omzet uit belastingvrije verkoop

Betrokken goederen ⁴	1992		1993	
	Totaal	Intra-EG ⁵	Totaal	Intra-EG ⁵
Alcoholhoudende dranken				
Tabak				
Parfum en eau de toilette				
Andere goederen				
Totaal				

4. Aantal verkooppunten en vloeroppervlakte

	1992	1993
Aantal verkooppunten		
Aantal exploitanten		
Totale door deze verkooppunten ingenomen vloeroppervlakte		

⁴ Maak onderscheid tussen de verschillende produktcategorieën als hierover gegevens beschikbaar zijn.
Geef anders globale cijfers.

⁵ Indien beschikbaar

Verklaring II. Belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen

Wij verzoeken u deze verklaring terug te zenden met vermelding van de globale cijfers voor de luchtvaartmaatschappij(en) die haar (hun) belangrijkste vestiging in uw Lid-Staat heeft/hebben.

1. Betrokken luchtvaartmaatschappij(en)

.....
.....
.....

2. Aantal vervoerde reizigers

	1992	1993
Aantal door deze luchtvaartmaatschappij(en) vervoerde reizigers op intracommunautaire vluchten (die in uw Lid-Staat aankomen of vertrekken)		

3. Totale omzet uit belastingvrije verkoop door deze luchtvaartmaatschappij(en) op intracommunautaire vluchten (die in uw Lid-Staat aankomen of vertrekken)

Betrokken goederen⁴	1992	1993
Alcoholhoudende dranken		
Tabak		
Parfum en eau de toilette		
Andere goederen		
Totaal		

Verklaring III. Belastingvrije verkoop aan boord van veerboten

Wij verzoeken u deze verklaring terug te zenden onder vermelding van de globale cijfers voor de veerbootmaatschappijen die hun belangrijkste vestiging in uw Lid-Staat hebben en regelmatige verbindingen over zee onderhouden tussen uw Lid-Staat en andere Lid-Staten.

1. Betrokken zeereizen en veerbootmaatschappijen

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2. Aantal vervoerde reizigers

	1992	1993
Aantal door deze veerbootmaatschappijen vervoerde reizigers tijdens regelmatige overtochten over zee tussen uw Lid-Staat en andere Lid-Staten		

**3. Totale omzet uit belastingvrije verkoop door deze
veerbootmaatschappijen tijdens regelmatige overtochten over zee tussen
uw Lid-Staat en andere Lid-Staten**

Betrokken goederen⁴	1992	1993
Alcoholhoudende dranken		
Tabak		
Parfum en eau de toilette		
Andere goederen		
Totaal		

Verklaring IV. Belastingvrije verkoop in havens

Wij verzoeken u deze verklaring terug te zenden onder vermelding van de globale cijfers van verkopen bij verkooppunten in de havens van uw Lid-Staat waartoe reizigers toegang hebben voordat zij een zeereis maken naar een andere Lid-Staat.

1. Betrokken havens

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. Aantal reizigers dat uit deze havens vertrekt

	1992	1993
Aantal reizigers dat uit deze havens vertrekt naar andere Lid-Staten		

3. Totale door deze verkooppunten behaalde omzet uit belastingvrije verkoop aan reizigers die naar een andere Lid-Staat vertrekken.

Betrokken goederen ⁴	1992	1993
Alcoholhoudende dranken		
Tabak		
Parfum en eau de toilette		
Andere goederen		
Totaal		

4. Aantal verkooppunten en aantal maatschappijen

	1992	1993
Aantal verkooppunten		
Aantal maatschappijen		

*
* *

BIJLAGE 5

DE VERKOOPPUNTCONTROLESYSTEMEN TOEGEPAST IN DE LID- STATEN VOLGENS DE ANTWOORDEN OP DE VRAGENLIJST VAN DE COMMISSIE

DE VERKOOPPUNTCONTROLESYSTEMEN TOEGEPAST IN DE LID-STATEN VOLGENS DE ANTWOORDEN OP DE VRAGENLIJST VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

De eerste stappen die de Commissie als onderdeel van haar initiatieven heeft ondernomen, was het uitwerken van een vragenlijst met betrekking tot de toepassing van het verkooppuntcontrolesysteem en het zenden van deze vragenlijst aan zowel de Lid-Staten als beroepsorganisaties.

De antwoorden van de Lid-Staten zijn besproken en toegelicht door de ad-hoc werkgroep belastingvrije verkoop tijdens haar vergadering van 28 juni 1993.

De navolgende presentatie beoogt zowel een samenvatting te geven van de antwoorden van de Lid-Staten als van de hierop in bovengenoemde vergadering gegeven toelichting.

De hierbij toepasselijke criteria zijn de door de Lid-Staten tijdens de vergadering van de ECOFIN-Raad op 14 december 1992 overeengekomen richtsnoeren over de controle op belastingvrije verkoop in de Gemeenschap.

De globale opvatting van "verkooppuntcontrole" blijkt uit de volgende samenvatting van deze richtsnoeren:

"Elk verkooppunt mag aan elke intracommunautaire reiziger niet meer dan de krachtens de richtlijnen in kwestie toegestane maximale waarde (of hoeveelheid) verkopen. Over de verkoop boven deze drempels is BTW en/of accijnzen verschuldigd.

Om ervoor te zorgen dat dit beginsel in acht wordt genomen, moeten de Lid-Staten een regeling invoeren, waarbij de verkooppunten deze maxima bij de verkoop aan afzonderlijke kopers niet mogen overschrijden."

Hieruit volgt dat het verkooppuntcontrolesysteem als zodanig uit twee controles bestaat: in de eerste plaats door het verkooppunt zelf en in de tweede plaats door de overheid om te bepalen of het systeem van het verkooppunt goed werkt.

HOOFDSTUK 1 VERKOOP OP LUCHTHAVENS

Afdeling 1. Door het verkooppunt zelf uitgevoerde controles

De Raad heeft besloten om beginselen uit te werken waaraan de Lid-Staten zich moesten houden om een minimumvereiste voor de toepasselijke controles te waarborgen.

De verkooppunten zijn er verantwoordelijk voor dat de verkoop van belastingvrije goederen aan intracommunautaire reizigers binnen de door de desbetreffende richtlijnen toegestane maxima inzake waarde en hoeveelheid blijft. Gezien het specifieke karakter van accijnsgoederen waarover het in deze voornamelijk gaat, heeft de Raad besloten om de manier waarop de controle op dergelijke aankopen plaatsvindt, precies aan te geven.

Algemene beschrijving van de in de Lid-Staten toegepaste verkooppuntcontrolesystemen.

- Twee Lid-Staten (DE en LU) passen het verkooppuntcontrolesysteem alleen op het gebied van accijnzen toe. BTW-vrije aankoop is niet mogelijk.
- In 11 van de 12 Lid-Staten is het verkooppuntcontrolesysteem gebaseerd op de instapkaart of een soortgelijk vervoerbewijs dat reizigers bij de balie van de exploitant moeten tonen.
- Als de eerstvolgende bestemming in een andere Lid-Staat ligt, moet het verkooppunt de verkoop beperken tot de desbetreffende maxima inzake hoeveelheid en waarde.
- Zodra een verkoop heeft plaatsgevonden, wordt de instapkaart door het verkooppunt gestempeld om herhaalde aankopen (aankopen van dezelfde produkten in hetzelfde verkooppunt) en veelvoudige aankopen (aankopen van dezelfde produkten in verschillende verkooppunten) te voorkomen.
- De wijze waarop de procedure wordt toegepast verschilt echter in de onderscheiden Lid-Staten.
- In de meeste Lid-Staten geeft het stempel op de instapkaart slechts aan dat belastingvrije verkoop heeft plaatsgevonden.
- In één Lid-Staat (PT) vermeldt de aankoopbon de hoeveelheid en de waarde van de verkochte goederen. De aankoopbon wordt aan de instapkaart gehecht, zodat volgende verkooppunten kunnen nagaan of herhaalde aankopen nog toegestaan zijn.
- In drie Lid-Staten (DE, EL en IT) geeft de vermelding op de instapkaart of het soortgelijke document aan wat de waarde en/of hoeveelheid van de verkochte goederen is.
- Van deze laatstgenoemde maakt één Lid-Staat (DE) onderscheid tussen de verschillende produkten (sigaretten, sterk alcoholische dranken, wijn en andere).
- Eén Lid-Staat (NL) is van mening dat in aanvulling op het algemene controlemechanisme geen bijzondere maatregelen nodig zijn ter controle op herhaalde en veelvoudige verkoop.

Nederland is er niet van overtuigd dat een stempel op de instapkaart de doelmatigheid van het controlesysteem zou verhogen.

Drie redenen worden gegeven om de instapkaart niet als controlesysteem te gebruiken:

1. de instapkaart wordt soms niet meer bij het instappen gebruikt;
2. de vermelding op de instapkaart verhoogt slechts de administratieve last van winkeliers en draagt niet bij tot een doelmatiger controlesysteem;
3. de ervaring wijst uit dat herhaalde verkoop op luchthavens in de praktijk zelden voorkomt.

Daar het gebruik van de instapkaart ongeschikt werd bevonden heeft Nederland een globaal boekhoudsysteem als controlesysteem ingevoerd, d.w.z. een controlesysteem waarmee gewaarborgd moet worden dat de totale maxima inzake hoeveelheid en waarde per vlucht niet overschreden worden. Nederland concentreert zich met andere woorden op de controle van de verkooppunten door de verantwoordelijke instanties (zie echter onder 2).

- Geen van de Lid-Staten heeft mededeling gedaan van maatregelen ter voorkoming van verdere verkoop aan transitopassagiers, d.w.z. reizigers die reeds aankopen hebben gedaan in het vliegtuig op het eerste deel van een intracommunautaire vlucht of op de luchthaven waaruit de vlucht oorspronkelijk vertrokken is.
- Geen enkele Lid-Staat heeft voorts aangegeven dat de instapkaart gebruikt wordt voor het uitvoeren van controles achteraf.

Conclusie

Uit de antwoorden van de Lid-Staten op de vragenlijst en de bespreking en uitleg van deze antwoorden in de ad-hoc werkgroep inzake belastingvrije verkoop kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

11 van de 12 Lid-Staten zijn ervan overtuigd dat het stempelen van de instapkaart het minimale controleniveau door het verkooppunt zou moeten vormen.

Het standpunt van Nederland lijkt ontoereikend. Daar als alternatief voor het stempelen van de instapkaart uitsluitend een globale boekhouding wordt toegepast, wordt niet voldaan aan de eis dat controle op afzonderlijke belastingvrije aankopen gewaarborgd moet zijn.

Hoewel het gebruik maken van een vermelding op de instapkaart niet verplicht is, schrijven de richtsnoeren voor dat de Lid-Staten "een regeling invoeren, waarbij de verkooppunten deze maxima bij de verkoop aan afzonderlijke verkopers niet mogen overschrijden" en dat in aanvulling hierop een globaal boekhoudsysteem kan worden opgezet.

Het globale boekhoudsysteem kan derhalve niet in de plaats komen van de verplichting van de Lid-Staten om een systeem in te voeren ter voorkoming van herhaalde en veelvoudige verkoop aan afzonderlijke kopers boven de in het Gemeenschapsrecht vastgelegde maxima.

Het merendeel van de Lid-Staten is van mening dat het stempelen van de instapkaart niet voldoende controlemogelijkheden biedt, tenzij op de instapkaart wordt aangegeven wat de

waarde en hoeveelheid van de verkochte goederen is. Dit laatste wordt reeds in Griekenland en Italië toegepast, terwijl Duitsland daarenboven ook de categorie van de aan accijns onderworpen produkten vermeldt.

Een verkooppuntcontrolesysteem dat beperkt blijft tot slechts een stempel op de instapkaart heeft inderdaad zwakke punten; uit het stempel blijkt dat er "iets" gekocht is, maar niet wat de waarde of de hoeveelheid van de goederen is.

Deze Lid-Staten benadrukken echter dat een strikter controlesysteem dan het "minimale niveau" van verkooppuntcontrole alleen aanvaardbaar is als het eensluidend in alle Lid-Staten wordt toegepast.

Indien er geen uniforme toepassing is, zou dit aanleiding geven tot klachten over concurrentievervalsing.

Afdeling 2. Controle op de verkooppunten door instanties van de Lid-Staten en gevolgen voor het verkooppunt ingeval van niet-naleving van de regels

Algemene beschrijving van de controle op de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staten

- Alle Lid-Staten passen in wezen dezelfde controleprocedures toe, maar kennen hieraan een ander belang toe. De controle richt zich gewoonlijk op de boekhouding van de exploitant. In sommige Lid-Staten is de controle gebaseerd op een computerboekhoudprogramma dat de belastingvrije winkels zelf bijhouden. Over het algemeen worden eveneens controles ter plaatse uitgevoerd en (min of meer regelmatig) onverwachte steekproeven (van de verkooppunten en hun klanten) genomen.
- Het lijkt erop dat in de meeste Lid-Staten de aansprakelijkheid voor de eventueel verschuldigde accijnzen of BTW en voor boetes die de bevoegde overheidsinstanties opleggen, bij het verkooppunt berust.
- In 6 van de 12 Lid-Staten zijn de belastingvrije winkels erkende douane- en/of belastingentrepotbeheerders. Zij moeten zich derhalve houden aan de voorgeschreven boekhoudregels, die gewoonlijk vereisen dat bijgehouden kan worden welke goederen het entrepot in- en uitgaan.
- In Denemarken behoeft elk verkooppunt de goedkeuring van de instanties, wat betekent dat het verkooppunt instemt met de toepasselijke boekhoudregels (verkoop en voorraad).
- Alle Lid-Staten hebben sancties ingesteld voor exploitanten die de verkooppuntcontroleregels niet naleven. In 9 van de 12 Lid-Staten kan de vergunning van de rechthebbende (tijdelijk of definitief) worden ingetrokken in geval van zware en/of aanhoudende inbreuken. In Griekenland kan de verkoop aan personen die geen recht hebben om belastingvrije aankopen te doen (bemanningsleden bij voorbeeld) aanleiding zijn tot vervolging krachtens de smokkelwetgeving.

- De regelmaat waarmee gecontroleerd wordt, varieert van wekelijks tot zelden. De instanties van de meeste Lid-Staten voeren een regelmatige maandelijkse controle uit en houden aanvullende controles wanneer zij dit nodig achten.
- In 7 van de 12 Lid-Staten wordt een globaal boekhoudsysteem toegepast om na te gaan of exploitanten zich over het algemeen houden aan de voorwaarden voor belastingvrije verkoop, met andere woorden om zeker te stellen dat de totale verkoop van accijnsvrije produkten de totale vrijstelling per afzonderlijke vlucht niet overschrijdt en om te berekenen welk bedrag aan BTW de exploitant verschuldigd is over het te veel verkochte. Deze systemen vertonen opvallende verschillen: zij zijn gebaseerd op dagelijkse of op maandelijkse totalen van de verkoop, zij bevatten een bepaald aantal gegevens (zoals bijvoorbeeld: datum, vluchtnummer, code, hoeveelheid en waarde van de goederen, gespecificeerd per reiziger) en ze worden automatisch aan de overheidsinstanties doorgegeven door middel van een computernetwerk of eenvoudig overhandigd. In Italië wordt nog nagedacht over een globaal boekhoudsysteem.

HOOFDSTUK 2 VERKOOP AAN BOORD VAN VLIEGTUIGEN

Afdeling 1. Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

Algemene beschrijving van de in de Lid-Staten toegepaste verkooppuntcontrolesystemen

- Over het algemeen maken Lid-Staten geen gebruik van de instapkaart of een soortgelijk document voor de controle op de verkoop aan boord van het vliegtuig. Volgens de Lid-Staten komt dit voornamelijk omdat reizigers in de meeste gevallen geen instapkaart meer hebben en de meeste luchtvaartmaatschappijen het niet de moeite waard vinden om een passende controlekaart (vouchersysteem) in te voeren die reizigers tijdens de hele reis bij zich moeten dragen.
- Hoewel geen gebruik wordt gemaakt van de instapkaart of een ander document zoals een vouchersysteem, benadrukken Lid-Staten dat de genomen maatregelen in hun ogen voldoende zijn om niet-toegestane verkoop aan boord van vliegtuigen te voorkomen.

De volgende maatregelen zijn genomen:

- de maxima worden gehandhaafd door middel van instructies van het cabinepersoneel en folders aan boord waarmee reizigers op de hoogte worden gesteld van de toepasselijke maxima (bij voorbeeld in ES, IRL, IT, NL, PT en UK);
- er worden verkooplijsten per vlucht opgesteld, of de aankopen worden in een PC geregistreerd onder vermelding van de naam en/of het stoelnummer van de reiziger die een belastingvrije aankoop doet (o.a. in FR en UK);
- de overeengekomen maxima worden niet overschreden door een systeem van vooraf bestellen. Indien de reiziger vooraf goederen heeft besteld, is zijn instapkaart gestempeld bij afgifte, om te voorkomen dat hij aan boord van het vliegtuig of op de luchthaven belastingvrije aankopen doet.
- Ten aanzien van de vraag of de Lid-Staten een controlesysteem toepassen waarmee verkopen aan boord gerelateerd worden aan de belastingvrije verkoop op de luchthaven kan het volgende opgemerkt worden.

Door de afwezigheid van een dergelijk systeem, ten gevolge waarvan er een gebrek aan coördinatie is tussen aankopen op de luchthaven en aankopen aan boord, is het mogelijk dat de toegestane maxima wel per belastingvrij verkooppunt worden aangehouden, maar niet per reis.

Het lijkt erop dat de Lid-Staten geen verkooppuntcontrolesysteem hanteren dat een verband legt tussen aankopen op de luchthaven en aankopen aan boord van het vliegtuig en dat zij derhalve geen maatregelen hebben genomen om veelvoudige verkoop tussen twee achtereenvolgende verkooppunten op de luchthaven en aan boord van het vliegtuig te voorkomen.

Een uitzondering op deze regel wordt gevormd door Denemarken, waar luchtvaartmaatschappijen op chartervluchten een systeem van vooraf bestellen in gebruik hebben, waarbij de instapkaart wordt gestempeld voordat de goederen aan boord worden afgeleverd.

De Lid-Staten vinden een verkooppuntcontrolesysteem dat verkopen op luchthavens koppelt aan de verkoop aan boord bovendien overbodig, gezien het beperkte risico (omdat slechts een beperkte hoeveelheid belastingvrije goederen aan boord van het vliegtuig gebracht kan worden, de omzet aan boord betrekkelijk laag is en de tijd beperkt is) en de praktische problemen op zowel het financiële als administratieve vlak die de installatie van een dergelijk controlesysteem met zich meebrengt.

De Lid-Staten geven aan dat zij genoeg nemen met een systeem waarmee de maxima inzake waarde en hoeveelheid van de werkelijke aankopen aan boord van vliegtuigen niet worden overschreden.

- In overeenstemming met de communautaire bepalingen staan Lid-Staten, in ieder geval in beginsel, niet toe dat bemanningsleden op intracommunautaire vluchten belastingvrije aankopen doet.

Conclusie

Alle Lid-Staten adviseren hun binnenlandse luchtvaartmaatschappijen om de maxima niet te overschrijden, ook al is er geen controlesysteem.

Het merendeel van de Lid-Staten is van mening dat in de specifieke situatie van belastingvrije verkoop aan boord het gebruik van een instapkaart of voucher niet (per se) noodzakelijk is. Er liggen over het algemeen praktische overwegingen ten grondslag aan deze redenering. Benadrukt dient echter te worden dat het uiteindelijke resultaat hiervan lijkt te zijn dat voor de belastingvrije verkoop aan boord een zwakker controlemechanisme wordt gehanteerd dan op de luchthavens, terwijl het ontbreken van een koppeling tussen de verkooppunten eveneens een zwak punt is bij deze vorm van vervoer.

De Lid-Staten menen dat overschrijding van de maxima bij belastingvrije verkoop aan boord minder belangrijk is dan overschrijding op de luchthavens, gezien de beperkte hoeveelheid goederen die aan boord van een vliegtuig gebracht kunnen worden en de tijd die beschikbaar is om aankopen te doen.

Geen speciale maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat de maxima worden overschreden indien een reiziger reeds op de luchthaven aankopen heeft gedaan (veelvoudige aankopen).

Slechts één Lid-Staat beschikt derhalve over een verkooppuntcontrolesysteem dat de verkoop aan boord koppelt aan de verkoop op de luchthaven.

Een aantal Lid-Staten meent dat de invoering van een controlesysteem dat aankopen aan boord relateert aan aankopen op de luchthaven nuttig is, maar niet de moeite waard is gezien de kleine risico's en de administratieve problemen die een dergelijk systeem met zich mee zou brengen.

Afdeling 2. Controle op de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staten en gevolgen voor het verkooppunt ingeval van niet-naleving van de regels

Algemene beschrijving van de controle op de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staten

- Het verkooppuntcontrolesysteem aan boord van vliegtuigen is in wezen hetzelfde als het systeem dat voor de verkoop op luchthavens wordt gebruikt (gericht op de boekhouding, positie als erkend douane- of belastingentrepot, steekproefsgewijze controles en controles achteraf, gebruik van een globaal boekhoudsysteem enz.). Gewoonlijk is de luchtvaartmaatschappij aansprakelijk voor eventueel verschuldigde belasting op verkoop boven het maximum.
- In Griekenland is de controle gebaseerd op de vergelijking van twee dossierkaarten die de luchtvaartmaatschappij uitgeeft, namelijk een eerste kaart met daarop een beschrijving van de per vliegtuig vervoerde goederen alsmede de code, het aantal en de prijs van elk produkt en een tweede dossierkaart die na de retourvlucht wordt opgemaakt en waarop behalve de elementen van de eerste kaart tevens wordt ingevuld welke hoeveelheden er tijdens de vlucht verkocht zijn. Uit deze kaarten blijkt welke hoeveelheid goederen bij vertrek aanwezig is en welke hoeveelheid na terugkeer overgebleven is.
- In Spanje is de controle gebaseerd op de boekhouding van de luchtvaartmaatschappijen, waarmee onderscheid gemaakt kan worden tussen de verschillende soorten inkomsten (zodat de verkoop aan boord gescheiden kan worden van de verkoop op de luchthaven). Bij overschrijding van de desbetreffende maxima wordt het verkooppunt een boete opgelegd.
- In Frankrijk moet het verkooppunt ter ondersteuning van zijn boekhouding de laadbonnen bewaren waarop het vluchtschema vermeld staat en welke worden afgegeven op het moment dat de goederen aan boord gebracht worden, alsmede de per vlucht opgestelde verkooplijsten van belastingvrije verkochte goederen. Deze lijsten bevatten de namen van reizigers die belastingvrije aankopen hebben gedaan.
- In Ierland kunnen straffen worden opgelegd, met inbegrip van intrekking van de mogelijkheid om belastingvrije goederen op te slaan of te verkopen, aan zowel degene die belastingvrije produkten aan de luchtvaartmaatschappij levert als aan de luchtvaartmaatschappij zelf.
- In Luxemburg verkoopt geen enkele luchtvaartmaatschappij belastingvrije goederen aan boord van haar vliegtuigen die vanuit Luxemburg vertrekken voor een intracommunautaire vlucht.
- De meeste Lid-Staten nemen passende maatregelen ter controle van de voorraden. In Nederland is de controle gecentraliseerd bij de toeleveringsbedrijven, die niet meer uit voorraad mogen nemen dan het daadwerkelijke verkoopgedrag toestaat.
- In Italië (evenals in EL en NL) houden de overheidsinstanties toezicht op de verkooppunten door achteraf een globale boekhoudcontrole uit te voeren. Met het globale boekhoudsysteem kan het totale bedrag van de verkopen aan boord van vliegtuigen worden

vastgesteld; het bedrag per afzonderlijke reiziger wordt op zich niet aan enige controle onderworpen.

HOOFDSTUK 3 VERKOOP AAN BOORD VAN VEERBOTEN

Afdeling 1. Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

De twee belangrijkste overwegingen van de Raad bij de goedkeuring van de richtsnoeren voor de controle op belastingvrije verkoop aan boord van veerboten waren:

- het grotere risico voor inkomsten en misbruik in vergelijking met verkopen aan boord van vliegtuigen, daar reizigers meer tijd hebben om belastingvrije aankopen te doen aan boord van veerboten;
- dat de controles gebaseerd zouden moeten zijn op bilaterale overeenkomsten tussen Lid-Staten.

Algemene beschrijving van de in de Lid-Staten toegepaste verkooppuntcontrolesystemen

- Over het algemeen wijkt het controlesysteem voor veerboten niet veel af van het systeem dat in belastingvrije winkels op luchthavens wordt toegepast.

In tegenstelling tot verkopen op de luchthaven waar op de instapkaart zelf een aantekening wordt gemaakt zodra verkoop plaatsvindt, is het aan boord van veerboten gebruikelijker dat er naast de instapkaart of een soortgelijk vervoerbewijs een aparte voucher, ofwel een paspoort voor belastingvrij winkelen, wordt afgegeven waarop informatie staat betreffende met name de maximaal toegestane hoeveelheid.

Op de voucher wordt van een aankoop aantekening gemaakt. Volgende aankopen van goederen in dezelfde categorie zijn niet toegestaan, tenzij de reiziger door middel van de bon van zijn vorige aankoop kan aantonen dat het maximum nog niet bereikt is.

Voor goederen waarvoor een maximum waarde geldt, zijn de controlemaatregelen vaak minder strikt.

- Geen van de Lid-Staten heeft aangegeven de instapkaart of voucher te gebruiken voor volgende controles.
- In Lid-Staten waar geen gebruik gemaakt wordt van de instapkaart of soortgelijke documenten als vouchers of coupons, wordt overschrijding van de overeengekomen maxima voorkomen door het personeel aan boord hiertoe te instrueren en de voorraden te controleren.

Op korte routes waarop veel overtochten worden gemaakt met grote aantallen reizigers, zoals de lijn Dover-Calais, wordt zelden gebruik gemaakt van vouchers.

Op het traject Dover-Calais wordt de controle uitgevoerd in het verkooppunt in combinatie met een latere controle van de boekhouding.

Het vouchersysteem wordt niet gebruikt vanwege de beperkte reistijd en de grote aantallen reizigers. De instanties en exploitanten zijn overgekomen om herhaalde verkoop te voorkomen, met dien verstande dat de exploitanten beloofd hebben dat zij niet meer dan het maximum zullen verkopen.

Bilaterale overeenkomsten

- Met het oog op de richtsnoeren van de Raad betreffende belasting- en accijnsvrije verkoop op veerdiensten tussen Lid-Staten, waarin wordt bepaald dat de betrokken Lid-Staten bilaterale overeenkomsten moeten aangaan om een passende controle op de veerdiensten te waarborgen, is de Lid-Staten gevraagd of zij bilaterale overeenkomsten hebben afgesloten en hen verzocht om een beschrijving te geven van het verkooppuntcontrolesysteem waarop deze betrekking hebben.
- Hoewel verscheidene Lid-Staten geantwoord hebben dat zij in onderhandeling zijn over bilaterale overeenkomsten, blijkt dat ten tijde van de tweede vergadering van de ad hoc werkgroep inzake belastingvrije verkoop op 19 september 1994, derhalve 20 maanden nadat de richtsnoeren waren overeengekomen, slechts één officiële overeenkomst getekend was.

De enige afgesloten overeenkomst (tussen DE en DK) heeft bovendien slechts betrekking op accijnzen, met uitsluiting van BTW-aspecten. Het is daarom geen passend voorbeeld voor de andere nog te sluiten overeenkomsten.

- Tijdens de bovengenoemde vergadering is de Lid-Staten gevraagd om de Commissie kopieën te verstrekken van alle officieel gesloten overeenkomsten, zodat de Commissie de andere Lid-Staten hierover zou kunnen informeren.

Tot nu toe heeft de Commissie nog geen enkele officiële bilaterale overeenkomst ontvangen.

Voor zover de Commissie weet, hebben de overheidsinstanties van het VK eind juli 1994 alleen conceptvoorstellen voor bilaterale overeenkomsten verzonden aan alle Lid-Staten die met het Verenigd Koninkrijk veerdiensten onderhouden.

Afdeling 2. Controle op de verkooppunten door de overheidsinstanties van de Lid-Staten en gevolgen voor het verkooppunt ingeval van niet-naleving van de regels

Algemene beschrijving van de controle op de verkooppunten door de overheidsinstanties van de Lid-Staten

- Het controlesysteem voor de verkoop aan boord van veerboten is in wezen hetzelfde als het systeem dat voor de verkoop op luchthavens wordt gebruikt (gericht op de boekhouding, positie als erkend douane- of belastingentrepot, steekproefsgewijze controles en controles achteraf, gebruik van een globaal boekhoudsysteem enz.). Gewoonlijk is de veerbootmaatschappij aansprakelijk voor eventueel verschuldigde belasting op verkoop boven het maximum.
- In Griekenland zijn de maandelijkse en bijzondere controles (wanneer deze nodig geacht worden) gebaseerd op een overzicht van de verkoop per reis, per produkt, per hoeveelheid en per waarde. Deze staat wordt vergeleken met de aankoopbonnen die het belastingvrije verkooppunt aan elke reiziger verstrekt heeft, en met het aantal reizigers.
- In Ierland is de controle gebaseerd op gedetailleerde voorraadlijsten, kopieën van elke verkoophandeling, een maandelijkse staat van het totale aantal vervoerde reizigers en de hoeveelheid per produktcategorie gespecificeerde goederen die aan hen verkocht zijn, en een maandelijkse voorraadboekhouding voor elke produktcategorie.
- In Nederland wordt gecontroleerd door middel van steekproefsgewijze controle tijdens de reis en op basis van de door de veerbootmaatschappij bijgehouden administratie.
- Portugal blijkt de enige van de 12 Lid-Staten te zijn waar dit soort vervoer nauwelijks van belang is.
- In het Verenigd Koninkrijk passen de instanties op het traject Dover-Calais dezelfde maatregelen toe ter controle van de verkooppuntcontrole als bij de verkoop op luchthavens en aan boord van vliegtuigen, met inbegrip van het gebruik van een globaal boekhoudsysteem. De andere exploitanten houden staten en boeken bij die te allen tijde kunnen worden ingezien.

*

* *

BIJLAGE 6

**DE VERKOOPPUNTCONTROLESYSTEMEN TOEGEPAST IN DE LID-
STATEN VOLGENS DE BEZOEKEN VAN DE DIENSTEN VAN DE
COMMISSIE AAN DE LID-STATEN**

DE VERKOOPPUNTCONTROLESYSTEMEN TOEGEPAST IN DE LID-STATEN VOLGENS DE BEZOEKEN VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE AAN DE LID-STATEN

HOOFDSTUK 1 OVERZICHT

Afdeling 1. Inleiding

In juli 1994 is in negen Lid-Staten (BE, DE, DK, EL, ES, FR, IT, NL en UK) door DG XXI onderzoek ter plaatse verricht

- ter aanvulling van de in de vragenlijst verschaftte inlichtingen en de verklaringen van de betrokken internationale organisaties, en
- om het functioneren van de gehanteerde verkooppuntcontrolesystemen te onderzoeken.

Centraal bij deze bezoeken stonden daarom de technische aspecten van toepassing in de praktijk van een bepaald verkooppuntcontrolesysteem.

Het nader onderzoek omvatte meestal besprekingen met de bevoegde nationale instanties, de luchthaven of de luchthavenautoriteiten, contacten met de exploitanten van belastingvrije verkooppunten en een bezoek ter plaatse.

Afdeling 2. Verschillen tussen de gehanteerde systemen

De Lid-Staten hebben kennelijk alle een bepaald systeem van verkooppuntcontrole ingevoerd. Deze systemen vertonen echter grote verschillen. Hieronder volgt een globaal overzicht van de verschillen.

- Enkele Lid-Staten (zoals EL) laten geen verkoop boven het maximum toe (ofschoon BTW wordt berekend voor omzet boven het maximum) terwijl andere Lid-Staten (ES, FR en NL) deze verkoop wel toelaten onder berekening van BTW.
- Enkele Lid-Staten laten in de betreffende winkelzones belastingvrije verkooppunten en belaste verkooppunten naast elkaar bestaan (ES, FR en IT), andere Lid-Staten niet (EL).
- Enkele Lid-Staten staan toe dat bemanningsleden belastingvrij inkopen, andere Lid-Staten niet. In Nederland bestaat er een zogenoemd "prepackaging"-systeem waar uitsluitend bemanningsleden gebruik van kunnen maken; in Duitsland mogen alleen bemanningsleden van niet-Duitse maatschappijen belastingvrij goederen kopen.
- In enkele Lid-Staten worden de belastingvrije verkooppunten aan de grond door slechts één onderneming geëxploiteerd (EL: luchthavens en havens; ES: luchthavens), in de meeste Lid-Staten zijn meer ondernemingen actief in deze bedrijfstak.

- In enkele Lid-Staten zijn de ondernemingen die de belastingvrije handel aan de grond uitoefenen geheel of gedeeltelijk eigendom van de staat of onderworpen aan staatstoezicht, in andere landen zijn het volledig particuliere ondernemingen.
- In enkele Lid-Staten zijn (door de exploitanten of de douane) specifieke programma's en computersystemen ontwikkeld om te zorgen dat het toegepaste verkooppuntcontrolesysteem goed werkt, terwijl andere landen volledig op traditionele controleprocedures vertrouwen. Het voor de winkeliers geïnstalleerde computersysteem is in sommige, maar niet alle landen met het netwerk van de douane verbonden.
- In de meeste Lid-Staten bestaat er geen enkele koppeling tussen verkoop aan de grond (op de luchthaven) of in de haven en verkoop aan boord van het toestel of vaartuig, terwijl deze koppeling in sommige Lid-Staten, in ieder geval voor een deel, wél bestaat (DK en UK).
- Steekproefsgewijze controles worden in slechts enkele Lid-Staten uitgevoerd. Eén Lid-Staat (NL) heeft de controles op de kwaliteitsnormen, de bejegening van de klanten, de aan de passagiers verstrekte informatie en de naleving van de maxima voor belastingvrije verkoop aan een particulier bedrijf toevertrouwd.
- Er lijken grote verschillen te bestaan wat de sancties betreft die worden opgelegd bij overschrijding van de maxima voor belastingvrije verkoop en aankoop.

Afdeling 3. Algemene problemen

Het verkooppuntcontrolesysteem is gebaseerd op zelfbeperking door de verkopers bij het verkopen van hun waren. Het ligt voor de hand dat deze (in zekere zin paradoxale) situatie problemen oplevert, te meer daar de kosten van exploitatie van een belastingvrije winkel hoog zijn, evenals de kosten van de door de producent geëiste presentatie van de luxe goederen.

De controlemethoden hebben meestal slechts op één winkel betrekking, zodat vervolgaankopen bij andere winkels mogelijk zijn. Meestal wordt bovendien geen verband gelegd tussen de verkoop in de belastingvrije verkooppunten en de verkoop aan boord van een vliegtuig. De controleprocedures berusten zelf vaak op traditionele methoden als toezicht op de erkende douane-entrepots, voorraadopneming (om te inventariseren welke goederen zich in het belastingvrije verkooppunt bevinden), aangiftecontroles en het schriftelijk bijhouden van de aankopen aan boord van vliegtuigen. Deze procedures worden bijna allemaal gebruikt voor controle achteraf. Er is kennelijk nauwelijks of geen sprake van een echt globaal boekhoudsysteem.

Passagiers krijgen meestal informatie over de maximale *hoeveelheden* die zij belastingvrij mogen kopen. De betreffende informatie wordt verschaft op affiches op daarvoor geschikte plaatsen en in prijslijsten. Vaak is de informatie over de *maximale waarde* minder duidelijk, en wordt soms zelfs in het geheel niet verstrekt, of alleen als algemene mededeling dat er bepaalde regels van kracht zijn, zonder dat vermeld wordt welke dat zijn.

De verdere ontwikkeling van deze sector, die zich hier en daar lijkt voor te doen, strookt niet met de bepalingen van de Raad die erop zijn gericht de in 1993 bestaande activiteiten van de belastingvrije verkooppunten slechts tijdelijk toe te laten.

In strijd hiermee

- zijn nieuwe vormen van belastingvrije verkoop ingevoerd (bij voorbeeld: speciale arrangementen die de prijs van een vervoerbewijs, de accommodatie en een pakket belastingvrije goederen omvatten, de zogenoemde "prepackaging"-systemen);
- zijn enkele bestaande winkelzones uitgebreid;
- hebben bepaalde belastingvrije verkooppunten hun assortiment vergroot (met onder andere elektrische apparaten, radio's, hoogwaardige textiel enz.);
- zijn enkele nieuwe winkels met belastingvrije en belaste waren geopend of voor de nabije toekomst gepland.

Het is momenteel moeilijk te bepalen of deze ontwikkeling slechts blijk geeft van de langzame en noodzakelijke omschakeling naar een situatie waarin de branche van de belastingvrije verkoop zich aanpast aan en voorbereidt op de verkoop van belaste goederen. Het is ook mogelijk dat deze ontwikkeling erop gericht is de huidige positie te versterken (economisch belang van de branche, gedane investeringen enz.).

HOOFDSTUK 2

BEVINDINGEN VOOR DE VERSCHILLENDE LID-STATEN

Afdeling 1. België

Inleiding

Het nader onderzoek betrof de luchthaven Zaventem in Brussel en de havens van Oostende. Het onderzoek omvatte besprekingen met de douane- en belastingdiensten en vertegenwoordigers van de "Brussels Airport Terminal Company", van een belangrijke particuliere onderneming die belastingvrije verkooppunten exploiteert en van de luchtvaartmaatschappij Sabena. Verder was er een presentatie van de momenteel van kracht zijnde controleprocedures op Zaventem. Ten tijde van het bezoek werd gewerkt aan uitbreiding van de infrastructuur van de luchthaven (met inbegrip van nieuw winkel areaal).

Luchthaven Zaventem

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

De exploitanten stempelen het vervoerbewijs van hun klanten zonder te specificeren welke aankopen zijn gedaan. De voor dit doel bij de kassa geplaatste mandjes geven de maximale hoeveelheden aan die mogen worden aangeschaft. De prijsetiketten in de belastingvrije verkooppunten vermelden meestal zowel de prijs met als die zonder belasting. Op deze manier is de klant zich bewust van de BTW en accijnzen die hij moet betalen bij overschrijding van de maximale waarde van 90 ecu.

Verkoop aan bemanningsleden is op intracommunautaire vluchten niet toegestaan. Er bestaat echter wel een speciale winkel voor bemanningen, die wordt geëxploiteerd ten behoeve van de bevoorrading van de luchtvaartmaatschappijen en die niet onder beheer van de luchthavenautoriteiten valt.

Om aan boord van vliegtuigen te mogen verkopen, moeten Belgische exploitanten de status van erkend douane-entrepot verkrijgen. Deze entrepots worden door de douane nauwlettend in het oog gehouden. Aan boord van de vliegtuigen hanteert Sabena een computersysteem dat zorgt dat op aankopen boven de maximale waarde van 90 ecu de Belgische BTW wordt betaald. Zo wordt de Belgische BTW ook berekend als de vlucht in een andere Lid-Staat begint. De in gebruik zijnde brochures vermelden de prijs zowel met als zonder belasting. Een kopie van de kassabonnen van de verkoop aan boord van het toestel wordt aan de douane overhandigd. Er is geen koppeling van de verkoop aan boord met de verkoop op de luchthaven.

Controle van het verkooppunt door de instanties van de Lid-Staat

Om de verplicht gestelde vergunning voor exploitatie van een belastingvrij verkooppunt van de luchthavenautoriteiten te verkrijgen, moet de exploitant voor elke winkel de status van erkend douane-entrepot (ook voor BTW/accijnzen) verwerven.

De controle op de verkoper door de autoriteiten geschiedt voornamelijk door de douaneautoriteiten die daartoe door de BTW-dienst zijn gemachtigd. Slechts eens in de drie

tot vijf jaar treden ambtenaren van de afdeling BTW op. Er bestaat geen globaal boekhoudsysteem ten behoeve van de controle. De controle berust daarom op de administratie van de afzonderlijke exploitanten en de bijbehorende douanedocumenten (facturen, kassabonnen met het vluchtnummer van de klant, overzichtslijsten enz.). Nu en dan voeren de douanebeambten een steekproefsgewijze controle uit.

Bijzondere problemen die tijdens het bezoek naar voren kwamen

Volgens de door de Belgische overheid verstrekte gegevens waren er tot het moment van het bezoek geen gevallen van ernstig misbruik vastgesteld. Alleen luchtvaartmaatschappijen uit derde landen schijnen problemen te hebben met de handhaving van de maxima, vooral op het intracommunautaire traject naar en van een derde land.

De exploitanten zijn voornemens om nieuwe verkoopmethoden in te voeren, zoals het "ophaalsysteem" (klanten bestellen goederen als ze het land verlaten en halen ze bij terugkeer op) en belaste verkoop bij aankomst. Vertegenwoordigers van de "Brussels Airport Terminal Company" en van een belangrijke particuliere onderneming die belastingvrije verkooppunten exploiteert, wijzen erop dat zij hun zaken binnenkort zullen reorganiseren om te voldoen aan de nieuwe regelingen voor verkooppuntcontrole (wijziging van de pui, aanpassing van het aantal meters verkooppunt per produkt, diversificatie van het aanbod, nieuwe vormen van verkoop).

Er waren weliswaar niet voor alle produkten en distributiekkanalen precieze cijfers beschikbaar, maar ondanks de toename van het reizigersverkeer lijkt de omzet uit belastingvrije verkoop fors te zijn gedaald sinds de verkooppuntcontroles zijn ingevoerd.

Volgens de exploitanten hebben de reizigers meestal weinig begrip voor het feit dat tijdens intracommunautaire vluchten maxima worden toegepast, terwijl dit bij reizen naar derde landen niet het geval is; bovendien verwarren ze deze maxima vaak met de TTC-maxima die langs de Belgische wegen voor alcohol en tabak worden gehanteerd.

Havens en spoorwegstations

Alleen de vaartuigen van de Belgische veermaatschappij (Régie Maritime Transport, ofwel Oostende Lines) worden door de Belgische autoriteiten gecontroleerd. De belastingvrije verkooppunten worden door een particuliere onderneming geëxploiteerd. De instapkaart is het voornaamste controle-instrument. Het is de bedoeling de controleprocedures te verbeteren door een samenwerkingsovereenkomst met de Britse overheid te sluiten. Overigens is bij onderzoek door mobiele controle-eenheden misbruik van de regeling voor belastingvrije verkoop in de haven van Oostende geconstateerd.

Afdeling 2. Denemarken

Inleiding

Het onderzoek omvatte gesprekken met beampten van het belastingministerie in Kopenhagen en de douaneautoriteiten op de luchthaven van Kopenhagen, bezoeken ter plaatse en informele contacten met exploitanten van belastingvrije verkooppunten, evenals een bespreking met douanebeampten in Nykøbing en een overtocht met de veerboot van Rødbyhavn in Denemarken naar Puttgarden in Duitsland, bij wijze van inspectie ter plaatse.

De beoordeling van deze veerdienst is gebaseerd op informatie van de douanebeampten in Nykøbing (die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de verkooppuntcontrole op de boot) en op een overtocht die tijdens het bezoek werd gemaakt. Een normale overtocht duurt een uur. De meeste reizigers lijken deze tocht uitsluitend te maken om belastingvrije goederen in te slaan. Er worden per dag in beide richtingen 44 overtochten uitgevoerd.

De luchthaven van Kopenhagen

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

In het enige belastingvrije verkooppunt op de Kopenhaagse luchthaven moeten de passagiers bij de controle hun instapkaart laten zien. De verkoper stempelt de kaart af, waarmee is aangegeven dat verkoop heeft plaatsgevonden. De aard van de verkochte waren wordt niet aangegeven. Indien bij verkoop van goederen die tot een maximale waarde mogen worden verkocht deze waarde wordt overschreden, wordt de BTW door de verkoper berekend en op de bon vermeld. Er is overigens geen prijsverschil voor de klant. De controle op de verkoop is wèl gekoppeld aan de verkoop aan boord van chartertoestellen, maar niet van andere toestellen. Voor vluchten vanaf de luchthaven Kopenhagen geldt een specifiek systeem van vooraf bestellen. Dit houdt in dat de belastingvrije goederen aan boord worden geleverd. De instapkaart van de reiziger is dan al afgestempeld voordat hij de bestelde belastingvrije goederen in ontvangst neemt.

Controle van de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staat

De door de douaneautoriteiten op de verkooppunten uitgeoefende controles omvatten geen gerichte steekproefsgewijze controles van de door reizigers verrichte aankopen. Er vinden echter wel steekproefsgewijs controles van de kassabonnen plaats om na te gaan of individuele passagiers de maxima niet hebben overschreden, evenals controles bij bemanningsleden die van intracommunautaire vluchten terugkeren, waar belastingvrije verkoop niet is toegestaan. Een globaal boekhoudsysteem wordt niet toegepast.

Bijzondere problemen die tijdens het bezoek naar voren kwamen

Twee van de andere kwesties die tijdens de gesprekken aan de orde kwamen moeten hier uitdrukkelijk worden vermeld.

- Denemarken heeft een overeenkomst met Noorwegen en Zweden gesloten om de belastingvrije verkoop tot de voor invoer in deze staten toegestane maxima te beperken.

- Bevoegde vertegenwoordigers van de SAS hebben geklaagd over oneerlijke concurrentie van derde landen die zich op het intracommunautaire traject van een vlucht uit een derde land via Denemarken naar een andere Lid-Staat niet aan de maxima zouden houden.

Veerboot tussen Rödbyhavn (Denemarken) en Puttgarden (Duitsland)

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles en controle van de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staat

Wanneer passagiers aan boord gaan krijgen zij een controlekaart. Deze kaart vermeldt twee soorten goederen (sterke drank en tabak). In Denemarken staat er geen datum op, in Duitsland wel. Dat deze kaart wordt toegepast is het gevolg van een mondelinge overeenkomst tussen de plaatselijke overheden in beide landen. In het belastingvrije verkooppunt aan boord van de veerboot wordt het betreffende hokje van de controlekaart afgestempeld wanneer drank met een alcoholpercentage van meer dan 22% of tabaksprodukten worden verkocht. Het lijkt erop dat de maxima per reiziger doorgaans worden nageleefd, hoewel er voor de verkoop van andere produkten dan drank en tabak geen aparte controlemaatregelen worden gehanteerd. Zo nu en dan voeren douanebeambten steekproefsgewijze controles uit op de verkoopbonnen.

Deense ingezetenen die Denemarken voor niet langer dan 36 uur verlaten, worden geacht een "eigen-aangifteformulier" in te vullen, waarop wordt aangegeven of goederen waarvoor in Denemarken bepaalde maxima gelden, zijn aangeschaft in hoeveelheden die deze maxima te boven gaan. Het aantal "eigen aangiften" is beperkt.

Afdeling 3. Duitsland

Inleiding

Het onderzoek omvatte een bezoek aan de Hamburgse luchthaven, met inbegrip van contacten met de exploitanten van belastingvrije verkooppunten en een ontmoeting met Duitse ambtenaren van het douanekantoor op de luchthaven van Hamburg.

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

De verkooppuntcontrole door het verkooppunt zelf werkt als volgt. De reiziger moet zijn instapkaart aan de kassa laten zien. Er wordt een stempel opgezet, dat in vier delen is verdeeld, namelijk voor alcoholhoudende drank, tabaksprodukten, parfum en goederen waarop eigen Duitse accijnzen worden geheven. Het betreffende deel wordt gemerkt door de verkoper, die eveneens het vluchtnummer in de kassa invoert. Per instapkaart wordt een afzonderlijke kassabon afgegeven. Ten tijde van het bezoek zou de software in de verkooppunten worden gewijzigd, zodat het onmogelijk zou worden om kassabonnen af te geven voor hoeveelheden boven het toegestane maximum (zoals in Griekenland al in gebruik is).

Een bijzonderheid van het Duitse systeem is dat de verkoop van alle goederen (met inbegrip van goederen waarvoor een maximale hoeveelheid geldt) aan passagiers binnen de EG is onderworpen aan BTW. De verkoop aan boord van vliegtuigen en veerboten is tot de maxima inzake waarde en hoeveelheid vrijgesteld van BTW. De prijzen op de luchthaven zijn echter voor intracommunautaire reizigers en voor reizigers naar derde landen gelijk. De BTW op de verkoop aan intracommunautaire reizigers wordt bij het verkooppunt berekend op basis van de kassabonnen die het vluchtnummer vermelden. Tussen de verkoop aan boord en de verkoop op de luchthaven wordt geen verband gelegd. De verkoop aan bemanningsleden van niet-Duitse luchtvaartmaatschappijen op intracommunautaire vluchten is toegestaan en geschiedt door de leveranciers.

Controle van de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staat

Voor de controle van het verkooppunt door de douaneautoriteiten wordt geen gebruik gemaakt van een echt globaal boekhoudsysteem. De kassabonnen worden steekproefsgewijs gecontroleerd om na te gaan of individuele reizigers de maxima hebben overtreden. Er is geen misbruik geconstateerd. In 1993 is de omzet uit belastingvrije verkoop op de luchthaven van Hamburg aanzienlijk gedaald ten opzichte van 1992, terwijl het reizigersverkeer juist enigszins was toegenomen.

Afdeling 4. Griekenland

Inleiding

Het onderzoek omvatte gesprekken met de douaneautoriteiten (van het ministerie van Financiën) en vertegenwoordigers van de "Helleense Belastingvrije Verkoop", alsmede contacten met de exploitanten van de betrokken verkooppunten en een bezoek ter plaatse. De Helleense Belastingvrije Verkoop is een particuliere organisatie onder staatstoezicht die alle belastingvrije verkooppunten in Griekenland omvat, behalve één verkooppunt aan de grens met het voormalige Joegoslavië. In totaal bevinden zich 22 belastingvrije verkooppunten in Griekenland op luchthavens, in havens en aan grensstations. Aan boord van de cruise-schepen binnen Griekenland komt geen belastingvrije verkoop voor.

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

Op de luchthaven van Athene maken de verkopers gebruik van een computersysteem dat bestemd is om een onjuiste aankoop te blokkeren. De Helleense Belastingvrije Verkoop heeft dit systeem in samenwerking met de belastingdienst ontwikkeld. De exploitant voert bestemming, vluchtnummer en stoelnummer van de passagier in de kassa in. Wanneer het maximum (inzake waarde of hoeveelheid) is bereikt, worden vervolgaankopen van dezelfde klant geblokkeerd. Indien de douanedienst dat wil, geeft de centrale computer een dagelijkse uitdraai van alle verrichte verkooptransacties.

Omdat bemanningsleden geen instapkaart hebben, zijn ze ook niet in de gelegenheid om belastingvrije aankopen te doen.

De verkoop in de belastingvrije verkooppunten en de verkoop aan boord van een vliegtuig worden niet gekoppeld. Toch wordt ook deze laatste vorm van verkoop naar behoren gecontroleerd doordat een uitvoerige lijst van de aan boord verkochte goederen wordt opgesteld. Volgens de Griekse autoriteiten is de verkoop vanwege de beperkte tijd en ruimte op dergelijke vluchten toch al gering van omvang.

Hetzelfde controleschema als hierboven beschreven is mutatis mutandis in gebruik ten aanzien van de verkoop op schepen (afgezien van cruise-schepen).

Controle van de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staat

Maandelijks verrichten douanebeambten uitvoerige controles. Belastingcontrole vindt eens in de drie of vier maanden plaats. De douane houdt voortdurend toezicht op de accijnzen in de erkende douane-entrepots waar de goederen worden verkocht.

Bijzondere problemen die tijdens het bezoek naar voren kwamen

Tijdens de bijeenkomsten klaagden de exploitanten van de belastingvrije verkooppunten over de grote investeringen die vereist waren om het hierboven beschreven computersysteem in te voeren. De reizigers tonen meestal weinig begrip voor de noodzaak van een verkoopmaximum en de bijbehorende controles. Bovendien verloopt de afhandeling aan de kassa's trager door de gehanteerde controleprocedures. Door dit alles is de jaaromzet van het belastingvrije verkooppunt beduidend gedaald, terwijl het aantal passagiers is toegenomen.

Afdeling 5. Spanje

Inleiding

Het onderzoek in Spanje betrof de luchthaven van Palma de Mallorca via de luchthaven van Barcelona. Het bezoek omvatte gesprekken met vertegenwoordigers van ALDEASA, een particuliere onderneming onder staatstoezicht en vergunninghoudster voor de belastingvrije verkoop op alle Spaanse luchthavens, met vertegenwoordigers van een belangrijke chartermaatschappij en met de luchthaven- en douaneautoriteiten in Palma, evenals bezoeken aan Palma en een kort bezoek aan Barcelona.

Palma was als bestemming van het bezoek uitgekozen omdat het een zeer belangrijke luchthaven is voor vakantieverkeer (vooral chartervluchten) met ongeveer 12 miljoen passagiers per jaar. De belastingvrije verkoop op deze luchthaven vindt voor 96% plaats in het winkelcentrum van de luchthaven.

Palma de Mallorca

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

Het door de exploitanten toegepaste verkooppuntcontrolesysteem werkt als volgt. In de belastingvrije winkel moeten reizigers hun instapkaart tonen, die met een eenvoudige rubberstempel van de onderneming die het belastingvrije verkooppunt exploiteert wordt afgestempeld. De exploitant licht zijn klanten in over de maxima; voor de maximale hoeveelheden zijn speciale manden op de toonbank geplaatst. Iedere exploitant neemt deel in een computernetwerk dat alle kassa's verbindt en de verkoop aan een passagier blokkeert indien daardoor een maximum zou worden overschreden. Het systeem is echter niet aan het computersysteem van de luchthavenautoriteiten gekoppeld (dat van de gewone winkels weer wel). Er is geen koppeling tussen de verkoop aan boord van vliegtuigen en de verkoop op de luchthaven.

Bemanningsleden kunnen geen belastingvrije aankopen doen. Aan boord van de toestellen wordt de verkoop niet gecontroleerd (behalve via de algemene overzichtslijsten). Er waren geen bijzonderheden over de belastingvrije verkoop aan boord van schepen beschikbaar.

Controle van de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staat

Het verkooppunt wordt door de douane voornamelijk gecontroleerd op basis van maatregelen die op douanerechten of belastingheffing zijn gericht (voorraadopneming in de erkende douane-entrepots, aangiften, overzichtslijsten van de verkoop aan boord van vliegtuigen). Op jaarbasis worden gedetailleerde controles uitgevoerd van de voorraden van de onderneming. Er zijn geen gerichte steekproefsgewijze controles.

Bijzondere problemen die tijdens het bezoek naar voren kwamen

Volgens de exploitanten en de luchthavenautoriteiten zullen de veranderingen die in 1999 van kracht worden geen invloed hebben op de omzet in de dan niet meer belastingvrije winkels op de luchthaven, indien een adequaat nieuw prijsbeleid wordt opgezet en de verdeling van de winst tussen producenten, luchthavenautoriteiten en handel wordt herzien.

Tijdens de besprekingen met de luchthavenautoriteiten en de exploitanten zijn enkele problemen naar voren gebracht:

- Speciale arrangementen (die vooral door bepaalde chartermaatschappijen worden aangeboden) omvatten het vervoerbewijs, accommodatie en een pakket belastingvrije goederen. Dit systeem moet worden getoetst op mogelijke concurrentievervalsing;
- Reizigers tonen meestal weinig begrip voor de beperkingen die hen worden opgelegd. Werknemers in de belastingvrije winkel vinden hun werk steeds zwaarder worden;
- Bepaalde chartermaatschappijen maken steeds vaker gebruik van de zogenaamde "prepackaging"-systemen (zie punt 2 bij Denemarken).
- Ten tijde van het bezoek werd het vliegveld van Palma uitgebreid en was het produktenpakket in de belastingvrije winkels uitgebreid.

Barcelona

Bij het bezoek aan de luchthaven van Barcelona bleek de toepassing van het verkooppuntcontrolesysteem nog bepaalde problemen te veroorzaken. In enkele gevallen vroeg de exploitant niet om de instapkaart. Daardoor is het onderscheid tussen de situatie waarin goederen belastingvrij kunnen worden verkocht en de situatie waarin de normale belastingen moeten worden geheven niet altijd helder voor verkoper en koper.

Afdeling 6. Frankrijk

Inleiding

Het informatiebezoek vond plaats op de luchthaven Parijs-Orly en omvatte een ontmoeting met Franse douanebeambten, contacten met de exploitanten van belastingvrije verkooppunten en een inspectie ter plaatse.

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

Om belastingvrije goederen te kunnen aanschaffen moet de reiziger zijn instapkaart laten zien, waarna de exploitant bestemming, vluchtnummer en identiteit van de reiziger controleert. Toch lijkt het erop dat het de passagier met deze werkwijze niet onmogelijk wordt gemaakt om in een van de vele andere verkooppunten op Orly vervolgaankopen te doen. De kassa's zijn niet aan een centrale computer gekoppeld. Verkoop aan bemanningsleden is noch op intracommunautaire vluchten, noch op vluchten naar derde landen toegestaan.

Controle van de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staat

De belastingvrije verkooppunten op de luchthaven moeten een vergunning aanvragen om hun onderneming te kunnen beginnen. Ze krijgen deze vergunning alleen als ze een regeling in verband met belasting- en douaneformaliteiten accepteren, waarbij ze optreden als erkend douane-entrepot.

Op verzoek ontvangen de douaneautoriteiten een lijst van de wekelijkse verkoop per verkooppunt. Elk half jaar wordt een accountantscontrole uitgevoerd. Voorzover het de accijnzen betreft, worden de normale in Richtlijn 92/12/EEG vervatte maatregelen ten uitvoer gelegd. Gerichte steekproefsgewijze controles worden niet gehouden. Bovendien is er geen koppeling tussen de verkoop aan boord van een vliegtuig en de verkoop op de luchthaven, wat geen groot probleem is omdat de omzet aan boord vrij beperkt is.

Afdeling 7. Italië

Inleiding

Het nader onderzoek betrof de luchthaven Milaan-Linate. Het bezoek omvatte besprekingen met de Italiaanse douaneautoriteiten, vertegenwoordigers van DUFITAL s.p.a., de Zwitserse maatschappij die de vergunninghoudster is voor de belastingvrije verkoop op de luchthaven, en vertegenwoordigers van ALITALIA s.p.a., alsmede een bezoek ter plaatse. De bezochte luchthaven, Linate, is voornamelijk voor het zakenverkeer bestemd, waardoor een zeer hoog percentage van de belastingvrije verkoop verband houdt met het intracommunautaire verkeer. In Italië liggen de belastingvrije verkooppunten meestal in havens en op luchthavens; er zijn winkels voor belaste goederen geopend op spoorwegstations (Milaan), terwijl het vestigen van dergelijke verkooppunten op geschikte plekken langs de snelweg wordt overwogen.

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

Wat de maximale hoeveelheid betreft, controleren de exploitanten van de belastingvrije verkooppunten de goederen rechtstreeks bij de kassa. Indien een maximumwaarde wordt overschreden, berekenen de exploitanten BTW over alle goederen. De klant merkt hier niets van, omdat er geen prijsverschil is. Voor belastingvrije aankopen die in de belastingvrije winkel zijn gedaan ontvangt de klant een stempel op zijn instapkaart. Er wordt geen verband gelegd met de verkoop aan boord van vliegtuigen. Bemanningsleden kunnen noch op intracommunautaire vluchten noch op vluchten naar derde landen belastingvrije aankopen te doen.

Controle van de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staat

De douaneautoriteiten zijn gerechtigd om onverwachte steekproefcontroles te houden op de door de passagiers verrichte aankopen. Daarom wordt de kassabon altijd met een plakker aan de tas met goederen bevestigd. De in de belastingvrije verkooppunten gebruikte kassa's zijn rechtstreeks aan een centrale computer gekoppeld, waardoor de autoriteiten op elk moment een uitdraai van de transacties kunnen laten maken. Aan het einde van elke dag moeten de exploitanten steeds een lijst aan de autoriteiten overhandigen waarop de BTW en de omzet per verkoophandeling kan worden afgelezen. Om de twee jaar nemen de autoriteiten de voorraad op om over een gedetailleerde inventaris van de goederen in de belastingvrije verkooppunten te kunnen beschikken. Dit wordt ook afdoende geacht om (indirect) de verkoop aan boord van de vliegtuigen te controleren. Desalniettemin wordt een lijst van alle belastingvrije verkooptransacties aan boord naar de luchtvaartmaatschappij in Rome gezonden, die zorg draagt voor de afdracht van BTW over het deel van de verkoop dat het betreffende maximum overschrijdt.

Volgens informatie van de Italiaanse autoriteiten geldt het hierboven beschreven controlesysteem op min of meer gelijke wijze voor de belastingvrije verkoop aan boord van veerboten.

Bijzondere problemen die tijdens het bezoek naar voren kwamen

Ten gevolge van de invoering van het verkooppuntcontrolesysteem is de omzet van alcohol en sigaretten aanzienlijk gedaald, terwijl de verkoop van parfums stabiel is gebleven. De reizigers tonen meestal weinig begrip voor de opgelegde beperkingen en klagen over de vertraging in de afhandeling bij de kassa's. De manier waarop de verkooppuntcontrole op verschillende luchthavens in en buiten Italië wordt uitgevoerd kan nogal uiteenlopen, wat een grote zorg van Italiaanse exploitanten is; zij vrezen namelijk concurrentievervalsing. Daarnaast zijn er in Italië voornemens om, ondanks de bepalingen van de Raad die bedoeld waren om de belastingvrije verkoop alleen tijdelijk in stand te houden, enkele nieuwe belastingvrije verkooppunten in te richten.

Afdeling 8. Nederland

Inleiding

Het onderzoek vond plaats op de luchthaven Schiphol en bestond uit gesprekken met de douaneautoriteiten, de luchthavenautoriteiten, contacten met de exploitanten van belastingvrije verkooppunten en een bezoek ter plaatse.

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

De verkooppunten maken gebruik van een vooraf door de douane getoetst programma. Het vluchtnummer en het aantal passagiers dat belastingvrije goederen koopt worden in de kassa ingevoerd. De verkopers vragen de reizigers altijd om hun instapkaart (maar stempelen deze niet af). De maxima hebben alleen betrekking op reizigers met een bestemming in een andere Lid-Staat, niet in een land buiten de Gemeenschap. Dientengevolge is de verkoop aan bemanningsleden die op intracommunautaire vluchten vliegen niet toegestaan, althans niet meer sinds februari 1994, terwijl bemanningsleden op vluchten naar derde landen vooraf belastingvrije goederen kunnen bestellen die dan aan boord van het toestel worden gebracht. Reizigers die op weg zijn naar een andere Lid-Staat kunnen belastingvrije aankopen doen tot de toegestane maxima inzake de hoeveelheid en waarde, maar ook daarboven. In het laatste geval wordt BTW door de exploitant verantwoord zonder dat dit invloed heeft op de verkoopprijs voor de reiziger.

De in de belastingvrije verkooppunten gebruikte kassa's staan in directe verbinding met een centrale computer die de aan de overheid af te dragen BTW berekent over de omzet boven het toegestane maximum. De centrale computer geeft dan een uitdraai van de verkoop per vluchtnummer.

Controle van de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staat en gevolgen voor het verkooppunt ingeval van niet-naleving van de regels

De controle op het verkooppunt zoals die door de douaneautoriteiten wordt uitgevoerd, begint al voordat de status van erkend douane-entrepot wordt verleend, bij een controle van de boekhouding en administratie van het verkooppunt op doorzichtigheid. Tweemaal per jaar worden door de douane ter plaatse controlebezoeken afgelegd waarbij de douane de op een bepaalde vlucht instappende passagiers vraagt welke goederen zij in welke hoeveelheid belastingvrij hebben gekocht. Volgens een overzicht uit 1993 bleek gemiddeld ongeveer 7% van de ondervraagde passagiers de maximale hoeveelheid te hebben overschreden. Zo nu en dan trachten douanebeambten aankopen te doen boven de toegestane maxima, maar kennelijk is er geen verkooppunt dat deze niet naleeft.

Viermaal per jaar controleert een particulier bedrijf (dat namens de douaneautoriteiten optreedt) de kwaliteitsnormen, de bejegening van de klanten, de aan reizigers verschaft informatie en de naleving van de belastingvrije maxima. Bovendien worden administratieve controles achteraf uitgevoerd, waarbij het aantal aankopen en het verkoopvolume per vlucht worden getoetst aan het aantal passagiers en het volume van de aankopen van de passagiers op een bepaalde vlucht. Indien een winkelier zijn recht om belastingvrij te verkopen misbruikt, wordt zijn vergunning ingetrokken. Deze intrekking geschiedt op grond van de overtreding van zijn overeenkomst met de luchthavenautoriteiten over de naleving van de wettelijke bepalingen inzake belastingvrije verkoop.

Bijzondere problemen die tijdens het bezoek naar voren kwamen

- Over het feit dat de instapkaart in Nederland niet wordt afgestempeld verklaren de luchthavenautoriteiten dat door de luchthavenautoriteiten uitgevoerde studies van het koopgedrag van de reizigers en praktische ervaring erop lijken te wijzen dat vervolgaankopen zelden plaats vinden. Volgens het jaarlijkse onderzoek van het kooppatroon en de bedragen door de luchthavenautoriteiten valt over het geheel genomen geen grote verandering in het aankoopgedrag ten opzichte van de situatie vóór 1993 aan te wijzen. De totale omzet en de omzet per reiziger vertonen echter een daling, terwijl het reizigersverkeer als geheel is toegenomen. Deze ontwikkeling wordt toegeschreven aan de invoering van het verkooppuntcontrolesysteem.
- Bij bepaalde vluchten uit andere Lid-Staten zijn volgens de douaneautoriteiten problemen geconstateerd met de overschrijding van de maximaal toegestane hoeveelheden.
- Volgens de exploitanten tonen de reizigers meestal weinig begrip voor het feit dat de maxima gelden voor intracommunautaire reizen en niet voor verkeer met derde landen.

Afdeling 9. Verenigd Koninkrijk en de Franse Kanaalkust

Inleiding

Het bezoek betrof de overtocht van het Kanaal per veerboot van Calais naar Dover en per draagvleugelboot van Ramsgate naar Oostende. Het omvatte verschillende besprekingen met de douaneautoriteiten in Dover en Calais en met exploitanten van belastingvrije verkooppunten en de bedrijfstak; ter plaatse werden de accijnsvrije verkooppunten van de hovercrafthaven, de Kanaaltunnelterminal en de accijnsvrije winkel van de draagvleugelboot bezocht; ook werd meegevaren met de veerboot Calais-Dover en de draagvleugelboot Ramsgate-Oostende.

Calais (Frankrijk)

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

Met uitzondering van de overtocht Calais-Dover is het verkooppuntcontrolesysteem gebaseerd op een systeem met vouchers, die informatie bevatten over de toegestane maximale hoeveelheden. De voucher wordt op het moment van verkoop gemerkt. Een volgende aankoop van goederen van dezelfde categorie is niet toegestaan, behalve indien de passagier met behulp van zijn bon van de vorige aankoop kan aantonen dat het maximum nog niet is bereikt.

Op de overtocht van Dover naar Calais wordt geen vouchersysteem toegepast omdat de tijd zeer beperkt en het aantal passagiers zeer groot is (ongeveer 16 miljoen passagiers per jaar). In tegenstelling tot de zones waarin een vouchersysteem geldt, is hier een globaal boekhoudsysteem ingevoerd. Bovendien moet degene die de kassa bedient in elk verkooppunt nagaan of de betreffende maxima voor belastingvrije verkoop niet worden overschreden. Aan boord van de veerboten op deze lijn worden de belastingvrije verkooppunten door een dochter van de Franse SNCF geëxploiteerd en wordt het toezicht door de Franse overheid uitgeoefend.

Bemanningsleden mogen geen belastingvrije aankopen doen.

In de hovercrafthaven zijn op de plaats waar passagiers aan boord gaan belastingvrije verkooppunten ingericht die een Franse vergunning hebben en onder Frans toezicht staan. De instapkaart wordt afgestempeld zodra iets is gekocht. Het verkooppuntcontrolesysteem in de haven (onder Frans toezicht) en het verkooppuntcontrolesysteem aan boord van de hovercraft (met vergunning en onder toezicht van de Britse overheid) zijn niet gekoppeld, maar van Britse zijde werkt men aan een officieel verzoek om een bilaterale overeenkomst.

Ten tijde van het bezoek zouden de door Ieren geëxploiteerde belastingvrije verkooppunten in de Kanaaltunnelterminal (voor passagiers en vrachtverkeer) een nieuw verkooppuntcontrolesysteem krijgen. Het was toen echter nog niet duidelijk welke vorm dit systeem zou aannemen.

Dover en Ramsgate (Verenigd Koninkrijk)

Door de verkooppunten zelf uitgevoerde controles

Wat de door de verkooppunten zelf verrichte controle betreft, kent het Verenigd Koninkrijk twee typen.

1. In de eerste plaats kan op alle veerbootroutes van vouchers gebruik worden gemaakt (behalve op de veerboot tussen Dover en Calais, maar weer wel op de hovercraft). Het vouchersysteem werkt als volgt: in de vertrekhal wordt aan iedere reiziger een vervoerbewijs en een aparte voucher (de "accijnsvrije-winkelpas") uitgereikt. Deze voucher heeft een kleurencode en bevat de reisdatum en de accijnsvrije maxima (bovendien brengen de exploitanten vaak reclame aan). De voucher wordt op het moment van de verkoop afgekruist en de klant kan dan verder goederen van dezelfde categorie alleen nog aanschaffen als hij met de kassabon van zijn eerdere aankoop kan bewijzen dat hij het maximum nog niet heeft bereikt. Ook in de haven waar de hovercraft vertrekt is een belastingvrij verkooppunt. Aankopen die in deze winkel worden gedaan, worden op een voucher aangetekend en een tweede aankoop aan boord van de hovercraft is slechts toegestaan voor het restant van de vrijstelling. Op deze manier wordt de controle op de verkoop in de haven en de verkoop aan boord gekoppeld.
2. Ten tweede berust de verkooppuntcontrole op een vrijwillige overeenkomst tussen de exploitanten en de douaneautoriteiten en op traditionele vormen van toezicht. Op de veerboot van Dover naar Calais wordt geen vouchersysteem gehanteerd vanwege de grote aantallen reizigers (ongeveer 16 miljoen per jaar) die zich slechts gedurende beperkte tijd aan boord bevinden, en ook omdat een vouchersysteem op deze lijn zinloos is omdat slechts ongeveer 30% van de passagiers gebruik maakt van de vrijstelling (wat betekent dat 70% van de vouchers op een soort zwarte markt vrij verhandeld zou kunnen worden, of gewoon wordt weggegooid en weer opgeraapt). De juiste maxima worden op ruime schaal bekendgemaakt. De controle is in handen van de kassabediende. Bij een bepaald aantal passagiers/klanten die een bepaalde aankoop willen doen vraagt de bediende om schriftelijk bewijs wanneer het maximum voor belastingvrije aankopen driemaal of vaker is bereikt. Bovendien zijn toezichthouders van de exploitant, van concurrerende exploitanten en van de douane bij de kassa gestationeerd om erop toe te zien dat het systeem naar behoren werkt.

Verkoop aan bemanningsleden is niet toegestaan. Verkoop boven het maximum van 90 ecu is mogelijk. In dat geval wordt de BTW door de verkoper berekend zonder wijziging van de verkoopprijs voor de klant. De Britse exploitanten op de veerboten hebben een BTW-registratie in Frankrijk (door middel van een nevenvestiging of door een fiscaal vertegenwoordiger) voor verrekening van de BTW op de verkoop aan boord van een veerboot die van Calais naar Dover vaart, omdat de toelevering wordt geacht te hebben plaatsgevonden in de Lid-Staat waar de reis is aangevangen. Franse veerbootmaatschappijen hebben geen BTW-registratie in het Verenigd Koninkrijk en verrekenen geen BTW op de omzet op de terugreis (Dover-Calais). Over dit punt zijn besprekingen gaande tussen de Franse en de Britse autoriteiten. Ongeveer 50% van de BTW-ontvangsten op de heen- en terugreis wordt aan de Franse overheid afgedragen.

In de belastingvrije winkels van Eurotunnel worden geen vouchers verstrekt. In plaats daarvan is overeenstemming bereikt over een globaal boekhoudsysteem, maar op het tijdstip van het

bezoek werd dit niet gecontroleerd omdat het systeem nog niet volledig in bedrijf was. Voor de belastingvrije verkoop in de havens wordt een vouchersysteem gehanteerd en wordt een verkooppuntcontrolesysteem toegepast dat de verkoop in de haven en de verkoop aan boord van vaartuigen koppelt (hovercraft, draagvleugelboot).

Controle van de verkooppunten door de instanties van de Lid-Staat

Alleen op routes zonder vouchersysteem controleren de autoriteiten de verkooppunten door middel van een globaal boekhoudsysteem, dat wil zeggen op de route Dover-Calais. De exploitanten zijn verplicht maandelijks gegevens te verstrekken. Het gaat hierbij om cijfers over de verkoop per produktcategorie en het aantal vervoerde passagiers. Op routes met vouchersysteem wordt van een door de douane opgezet controlesysteem gebruik gemaakt. In juni 1993 hebben de douaneautoriteiten een totale evaluatie van het toegepaste verkooppuntcontrolesysteem uitgevoerd. De conclusie was dat er geen ontwijking, ontduiking of misbruik op grote schaal kon worden vastgesteld. De exploitanten lijken de desbetreffende maxima juist bijzonder zorgvuldig na te leven.

*

* *

BIJLAGE 7

**RESULTATEN VAN HET STATISTISCH ONDERZOEK OP BASIS VAN
DE GEVRAAGDE GEGEVENS VAN DE LID-STATEN**

RESULTATEN VAN HET STATISTISCH ONDERZOEK OP BASIS VAN DE GEVRAAGDE GEGEVENS VAN DE LID-STATEN

INLEIDING

De Commissie heeft de Lid-Staten gevraagd statistische gegevens te verstrekken over de belastingvrije verkoop. Negen Lid-Staten (BE, DK, EL, ES, FR, IRL, NL, PT en UK) hebben geantwoord op de brief met vier formulieren (zie bijlage 6) waarin gegevens werden gevraagd inzake:

- het aantal reizigers;
- de omzet uit de belastingvrije verkoop (waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten produkten: alcoholische dranken, tabak, parfum en eau de toilette, andere produkten);
- het aantal verkooppunten;
- het aantal exploitanten en, in voorkomend geval;
- de totale door deze verkooppunten ingenomen vloeroppervlakte.

Deze verklaringen dienden te worden gemaakt voor:

1. de belastingvrije verkoop op luchthavens (totale verkopen en verkopen aan intra-EG passagiers)
2. de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen (op intra-EG vluchten door luchtvaartbedrijven die hun voornaamste vestigingsplaats hebben in de betrokken Lid-Staat)
3. de belastingvrije verkoop aan boord van veerboten (op intracommunautaire routes door exploitanten van veerboten die hun voornaamste plaats van vestiging hebben in de betrokken Lid-Staat)
4. de belastingvrije verkoop in havens (aan reizigers die naar andere Lid-Staten vertrekken). Aangezien slechts één Lid-Staat in staat was volledige gegevens over deze verkopen te verstrekken worden deze verkopen hierna niet in de analyse betrokken.

Met de hierna volgende economische analyse van de statistische gegevens wordt geprobeerd:

- de bewering (die tijdens de bezoeken in de verschillende Lid-Staten vaak is gedaan door exploitanten en vertegenwoordigers van de respectieve verenigingen), dat de invoering van het verkooppuntcontrolesysteem tot een scherpe daling van de desbetreffende verkoop heeft geleid, nader te onderzoeken;
- uit te zoeken of er een zekere tendens te merken is in de ontwikkeling van de verkoop sinds de invoering van het verkooppuntcontrolesysteem, en indien dit zo is, welke tendens;

- een idee te krijgen over mogelijke verschillen naargelang de regio of het verkooppunt (luchthavens, veerboten, vliegtuigen) in deze tendens;
- ten minste enkele redenen te ontdekken voor de vastgestelde ontwikkeling.

Er kan natuurlijk onmogelijk rekening worden gehouden met alle factoren die invloed uitoefenen op de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop van bepaalde goederen in de verschillende landen. Er zijn teveel belangrijke aspecten die niet zijn opgenomen in de aan de Commissie verstrekte gegevens (b.v. "normale" handelscycli, industriële fluctuaties, veranderingen in consumentgedrag, enz., die alle mogelijk verschillen van Lid-Staat tot Lid-Staat). Met inflatie wordt niet expliciet rekening gehouden. Afgezien van het feit dat de inflatie tot op zekere hoogte in de wisselkoersen tot uitdrukking komt, wordt ervan uitgegaan dat de inflatie in deze context een minder belangrijke factor is, in elk geval voor de jaren 1992 en 1993.

Bijgevolg is de fundamentele benadering van de hierna volgende analyse gericht op de volgende vragen:

- Bestaat er een bepaalde tendens in de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop tussen 1992 en 1993 **volgens verkooppunt**?
- Bestaat er een bepaalde tendens in de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop tussen 1992 en 1993 **volgens land**?
- Bestaat er een bepaalde tendens in de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop tussen 1992 en 1993 **volgens de categorie van goederen**?
- Kan de tendens in de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop tussen 1992 en 1993 per land of per verkooppunt worden verklaard door **de respectieve ontwikkeling van het aantal exploitanten, verkooppunten of de totale door de verkooppunten ingenomen vloeroppervlakte**?
- Kan de verandering van de vraag in verband worden gebracht met de ontwikkeling van de **wisselkoersen** in de betrokken landen?

In de navolgende analyse worden statistische gegevens gepresenteerd om deze vragen te beantwoorden. Omdat het in een verslag zoals dit niet mogelijk is voor negen Lid-Staten een gedetailleerd onderscheid te maken tussen vier categorieën produkten, die op vier verschillende plaatsen worden verkocht en in twee valuta worden berekend (nationale munteenheid en ecu⁶), wordt eerst de globale ontwikkeling per verkooppunt, per Lid-Staat en per categorie van goederen geëvalueerd, waarna op grond van dit overzicht een meer gedetailleerde presentatie en analyse worden gemaakt.

De aan de Commissie verstrekte gegevens hebben niet altijd de vereiste kwaliteit om statistisch voldoende gegronde conclusies te trekken. Aangezien alle Lid-Staten hun eigen bijzondere kenmerken hebben, zijn de antwoorden op de formulieren niet eenvormig en niet altijd onderling vergelijkbaar (soms worden bij voorbeeld alleen totale cijfers of cijfers voor slechts

⁶ De gebruikte anrekeningskoers is die gepubliceerd op 30 september 1992 en op 30 september 1993.

één jaar gegeven). Hiermee moet rekening worden gehouden bij de conclusies die op basis van deze analyse worden gemaakt.

HOOFDSTUK 1

ONTWIKKELING VAN DE BELASTINGVRIJE VERKOOP IN DE GEMEENSCHAP

Afdeling 1. Inleidende opmerkingen

- Het is onmogelijk een gedetailleerd en volledig overzicht te geven van de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop in de gehele Gemeenschap tussen 1992 en 1993, omdat niet alle Lid-Staten gevolg hebben gegeven aan het verzoek van de Commissie en de landen die wél hebben geantwoord over het algemeen onvolledige cijfers hebben verstrekt (dit wegens uiteenlopende redenen: cijfers zijn niet toegankelijk of - in bepaalde gevallen - niet meer beschikbaar wegens onvoorziene faillissementen (in Denemarken) of organisatorische problemen). Bijgevolg kan de hiernavolgende analyse geen zuivere "harde feiten" opleveren, maar wel een beschrijving van de onderliggende tendensen geven.
- De volgende tabel geeft aan op welke basis de in dit hoofdstuk opgenomen tabellen en cijfers werden opgesteld.

Lid-Staat	Belastingvrije verkoop			
	Op luchthavens	Aan boord van vliegtuigen	Op veerboten	In havens
BE	Volledig	Volledig	Volledig	-/-
DE	Cijfers niet beschikbaar, resp. nog niet ontvangen. Aangezien Duitsland geen BTW aanrekenen op de verkoop in belastingvrije winkels, vormt het ontbreken van cijfers geen groot probleem.			
DK ⁷	Volledig	Volledig, maar uitsluitend totalen	Volledig	-/-
EL	Volledig	Volledig	Volledig	Volledig
ES	In percenten en totalen	Volledig	Volledig voor 1993	Barcelona
FR	Totalen, met een onderscheid tussen Franse en buitenlandse produkten.			
IRL	Volledig	Volledig (totalen)	Volledig	-/-
IT	Cijfers niet beschikbaar, resp. nog niet ontvangen.			
LU	Cijfers niet beschikbaar, resp. nog niet ontvangen. Aangezien Luxemburg geen BTW aanrekenen op de verkoop in belastingvrije winkels, vormt het ontbreken van cijfers geen groot probleem.			
NL	Volledig	Volledig	Volledig	-/-
PT	Volledig	Volledig	-/-	-/-
UK	Volledig	-/-	Volledig	-/-

Tabel 1. Volledigheid van de aan de Commissie verstrekte gegevens

De term "volledig" betekent dat:

- cijfers beschikbaar zijn voor alle relevante plaatsen in het land
- cijfers werden verstrekt voor alle categorieën goederen
- cijfers beschikbaar zijn voor 1992 en 1993.

De tabellen onder de paragrafen 2 tot en met 4 hebben betrekking op belastingvrije verkopen gezien vanuit een bepaalde invalshoek (respectievelijk de plaats van verkoop, het land en de categorie goederen).

⁷ De cijfers voor Kopenhagen zijn onvolledig; zij werden derhalve niet in aanmerking genomen bij het opstellen van de tabellen.

Er zij aan herinnerd dat gegevens over verkoop aan boord van vliegtuigen en veerbotten alleen betrekking hebben op intra-EG verkeer. Gegevens met betrekking tot verkopen op vliegvelden omvatten ook de verkopen aan derde landen reizigers, omdat maar enkele landen de uitsplitsing tussen beide categorieën reizigers hebben gemaakt. (deze gegevens worden geanalyseerd in hoofdstuk 2 van deze bijlage.

Afdeling 2. Belastingvrije verkoop per verkooppunt in ecu

Volgens de algemene benadering van de analyse moet met behulp van de aan de Commissie verstrekte gegevens een antwoord worden gezocht op de vraag, hoe de belastingvrije verkoop zich in de verschillende verkooppunten en globaal heeft ontwikkeld.

De hierna volgende tabel is gebaseerd op de cijfers (inzake de belastingvrije verkoop) van (maximaal) zeven landen⁸, waarbij geen rekening werd gehouden met Spanje (slechts gedeeltelijk)⁹, Frankrijk, Italië, Duitsland, Luxemburg en de luchthavens van Kopenhagen.

Verkooppunt	1992	1993	Wijziging
Luchthavens	989.688.422	1.050.156.959	+6,11%
Aan boord van vliegtui	46.062.852	47.543.582	+3,21%
Aan boord van veerbote	447.339.638	556.774.704	+24,46%
Totaal	1.483.090.912	1.654.475.245	+11,56%

Tabel 2. Ontwikkeling van de belastingvrije verkoop per verkooppunt (totalen intracommunautaire verkoop en verkoop aan derde landen in ecu)

De cijfers in de tabel duiden op:

- een stijging van de belastingvrije verkoop ondanks de invoering van verkooppuntcontroleprocedures in de Gemeenschap en
- een stijging van de belastingvrije verkoop, onder meer op de luchthavens, maar vooral aan boord van veerbotten, wat toe te schrijven kan zijn aan het feit dat de verkooppuntcontrole over het algemeen minder strikt of helemaal niet wordt toegepast aan boord van veerbotten;

Bij de evaluatie van deze resultaten moet er echter rekening mee worden gehouden dat de cijfers van vier Lid-Statens ontbreken en dat de berekening in ecu is gemaakt. Bijgevolg moet worden nagegaan of deze trend dezelfde is wanneer de cijfers in nationale munten worden uitgedrukt en of wijzigingen van de wisselkoers en van de samenstelling van de ecu de cijfers eventueel hebben vervormd. Dit wordt in hoofdstuk 2 onderzocht.

⁸ De cijfers betreffende de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen in Griekenland werden geraamd door de verstrekte cijfers te verdubbelen, aangezien deze gegevens alleen voor het tweede halfjaar beschikbaar waren.

⁹ De cijfers betreffende de belastingvrije verkoop aan boord van veerbotten waren alleen voor 1993 beschikbaar en zijn daarom niet opgenomen.

De volgende stap bestaat erin te onderzoeken of de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop verschillend is in de onderscheiden landen.

Afdeling 3. Belastingvrije verkoop per land in ecu

De vraag die in dit deel van de analyse wordt gesteld, is hoe - volgens de ter beschikking van de Commissie gestelde statistische gegevens - de belastingvrije verkoop zich in de onderscheiden Lid-Staten heeft ontwikkeld en of de verschillen eventueel zijn ontstaan door een verschil in verkooppuntcontrolesystemen¹⁰.

De hierna volgende tabel geeft een overzicht van de door de Lid-Staten in dit verband verstrekte gegevens betreffende de belastingvrije verkoop in 1992 en 1993¹¹.

Lid-Staat		1992	1993	Wijziging
BE	Totaal	104.881.409	94.019.025	-10,36%
DK	Totaal	177.019.597	178.171.573	+0,65%
EL	Totaal	92.888.368	101.498.967	+9,27%
ES	Totaal	152.136.565	145.017.367	-4,68%
FR	Totaal	314.678.877	281.941.458	-10,40%
IRL	Totaal	89.578.783	90.475.830	+1,00%
NL	Totaal	262.541.616	269.133.939	+2,51%
PT	Totaal	37.899.950	34.310.496	-9,47%
UK	Totaal	571.308.511	746.811.814	+30,72%

Tabel 3. Ontwikkeling van de belastingvrije verkoop per Lid-Staat (totalen intracommunautaire verkoop en verkoop aan derde landen in ecu)

Uit de cijfers blijkt dat:

- in drie Lid-Staten de belastingvrije verkoop aanzienlijk is gedaald tussen 1992 en 1993 (ongeveer 10% in BE, FR en PT); een geringere afname geldt voor Spanje.
- in drie Lid-Staten de omzet uit de belastingvrije verkoop min of meer gelijk was in 1992 en 1993 (DK, ES, IRL en NL);
- in twee Lid-Staten de belastingvrije verkoop opvallend is gestegen tussen 1992 en 1993 (EL en UK);

¹⁰ Er zij aan herinnerd dat het bij verkopen aan boord van vliegtuigen en op veerboten gaat om verkopen door bedrijven die hun voornaamste vestigingsplaats hebben in het betrokken land.

¹¹ De cijfers betreffende de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen in Griekenland werden geraamd door de verstrekte cijfers te verdubbelen, aangezien deze gegevens alleen voor het tweede halfjaar beschikbaar waren.

- de resultaten voor eenzelfde plaats van verkoop grote verschillen vertonen van Lid-Staat tot Lid-Staat (b.v. aan boord van vliegtuigen van -13% in Portugal tot +235% in Griekenland).

De stijging bij alle verkooppunten in Griekenland komt voornamelijk voort uit de verkoop aan boord van vliegtuigen. Daar er gedurende deze periode slechts een geringe wijziging in het aantal reizigers was (van 1.266.695 in 1992 tot 1.301.810 in 1993), lijkt het duidelijk dat er een belangrijke verschuiving in de belastingvrije verkoop heeft plaatsgevonden. Deze resultaten moeten echter met de nodige voorzichtigheid worden behandeld, omdat de Griekse cijfers betreffende de veerboten onvolledig waren en er ramingen moesten worden gemaakt om deze te kunnen gebruiken.

In Frankrijk is sprake van een betrekkelijk scherpe daling van de belastingvrije verkoop, welke voornamelijk te wijten is aan het intracommunautaire reizigersverkeer (van 162.042.108 ecu in 1992 tot 125.809.440 ecu in 1993, of een daling van 22,36%¹²). De belastingvrije verkoop aan derde landen is echter ook gedaald, zij het minder scherp. Jammer genoeg zijn geen cijfers beschikbaar betreffende de ontwikkeling van het aantal reizigers, verkooppunten en exploitanten en de totale door de verkooppunten ingenomen vloeroppervlakte, waardoor een echte beoordeling van de tendens niet mogelijk is. In ieder geval kunnen de verkooppuntcontroleprocedures geen doorslaggevende verklaring geven, aangezien met name de ontwikkeling van de verkoop aan derde landen bewijst dat er andere redenen voor de daling moeten zijn.

De stijging van de belastingvrije verkoop in de Gemeenschap (zoals hierboven vastgesteld) is overwegend het gevolg van de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk, waar de stijging ongeveer 30% bedroeg. Deze ontwikkeling compenseert, absoluut gezien, de trendmatige afname die sommige andere Lid-Staten vertonen. Gerekend naar het exacte aantal reizigers in de luchthavens en op de veerboten in het Verenigd Koninkrijk kan een stijging worden vastgesteld van de belastingvrije verkoop in ecu per persoon van 32,79% (veerboten) en 14% (luchthavens). Dit wijst erop dat de trend in de belastingvrije verkoop gedeeltelijk kan worden toegeschreven aan de stijging van het totale reizigersverkeer (voor meer bijzonderheden, zie hoofdstuk 2; jammer genoeg zijn er geen cijfers voorhanden betreffende de Britse luchthavens).

Er zij echter nogmaals op gewezen dat er bij de evaluatie van deze resultaten rekening mee moet worden gehouden dat de cijfers van vier Lid-Staten ontbreken en dat de berekening in ecu is gemaakt. Bijgevolg moet worden nagegaan of deze trend dezelfde is wanneer de cijfers in nationale munteenheden worden uitgedrukt en of fluctuaties van de wisselkoers en van de samenstelling van de ecu de cijfers eventueel hebben vervormd (zie hoofdstuk 2).

¹² De verkopen aan boord vliegtuigen waren niet begrepen in de cijfers van Frankrijk.

Afdeling 4. Belastingvrije verkoop per categorie goederen in ecu

In dit deel van het verslag wordt de vraag geanalyseerd, hoe - volgens de ter beschikking van de Commissie gestelde statistische gegevens - de belastingvrije verkoop zich in de verschillende goederencategorieën heeft ontwikkeld.

In de volgende tabel worden de desbetreffende door de Lid-Staten verstrekte gegevens samengevat:

Categorie van goederen		Plaats	1992	1993	Wijziging
Alcoholhoudende dranken		Vliegtuige	3.041.970	3.539.345	+16.35%
		Veerbote	138.731.608	182.126.334	+31.28%
		Lucht- haven	199.463.600	201.383.590	+0.96%
		Totaal	341.237.178	387.049.269	+13.43%
	Totaal incl. Frankrijk		401.432.640	438.035.778	+9.12%
Tabaksprodukten		Vliegtuige	8.905.785	12.961.983	+45.55%
		Veerbote	137.592.930	186.631.961	+35.64%
		Lucht- haven	191.399.489	186.117.166	-2.76%
		Totaal	337.898.204	385.711.110	+14.15%
	Totaal incl. Frankrijk		395.337.772	439.358.683	+11.14%
Parfums		Vliegtuige	12.713.394	13.022.946	+2.43%
		Veerbote	59.011.765	68.942.102	+16.83%
		Lucht- haven	228.409.888	240.756.251	+5.41%
		Totaal	300.135.047	322.721.299	+7.53%
	Totaal incl. Frankrijk		391.852.391	404.710.367	+3.28%
Andere goederen		Vliegtuige	13.861.828	12.943.062	-6.63%
		Veerbote	112.003.335	119.074.308	+6.31%
		Lucht- haven	370.257.754	421.775.087	+13.91%
		Totaal	496.122.917	553.792.457	+11.62%
	Totaal incl. Frankrijk		601.449.420	649.110.765	+7.92%

Tabel 4. Ontwikkeling van de belastingvrije verkoop per categorie van goederen (totalen intracommunautaire verkoop en verkoop aan derde landen in ecu)¹³

¹³ De cijfers voor Frankrijk zijn gebaseerd op de officiële Franse statistieken waarin een onderscheid wordt gemaakt naargelang de oorsprong van de verkochte produkten: Frankrijk of buitenland. Bijgevolg kunnen deze cijfers niet in de tabellen worden opgenomen. Alleen de totalen kunnen als bijkomende informatie worden gebruikt.

Bij de stijging van de belastingvrije verkoop, berekend in ecu op basis van de door de Lid-Staten verstrekte informatie, springt geen enkele categorie van produkten er duidelijk uit (de stijging varieert voor alle goederen van 9% tot 16%, met uitzondering van Frankrijk; zelfs wanneer het totaal van de Franse cijfers inzake de intracommunautaire verkoop en de verkoop aan derde landen in aanmerking wordt genomen is de stijging nog aanzienlijk). Het is niet verwonderlijk dat de verkoopcijfers voor de verschillende produktcategorieën verschillen naar gelang van de plaats van de verkoop (de belangrijkste stijging heeft plaatsgevonden aan boord van vliegtuigen en veerboten). Een diepgaander onderzoek in dit verband lijkt niet nodig: blijkbaar hebben de verkooppuntcontroleprocedures - hoewel deze ten dele verschillend zijn voor produkten die aan een waardegrens of een kwantitatieve grens zijn onderworpen - geen effect op de overeenkomstige verkoopcijfers.

Afdeling 5. Conclusie

De belastingvrije verkoop in de gehele Gemeenschap geeft een opmerkelijke stijging (berekend in ecu) te zien. Dit is voornamelijk het gevolg van de ontwikkeling in een aantal Lid-Staten, terwijl in het merendeel van de Lid-Staten de verkoopcijfers in deze sector stabiel gebleven of gedaald zijn. Er konden geen beduidende verschillen tussen de produktcategorieën worden vastgesteld, en het blijkt dat de belastingvrije verkoop vooral is gestegen aan boord van veerboten.

HOOFDSTUK 2 ONTWIKKELING VAN DE BELASTINGVRIJE VERKOOP PER VERKOOPPUNT

De navolgende analyse is gebaseerd op de volgende cijfers (voor zover beschikbaar):

- totale verkopen in nationale munteenheid (1992 en 1993);
- veranderingspercentage van totale verkopen (1992 en 1993);
- aantal reizigers (1992 en 1993);
- veranderingspercentage in ecu van totale verkopen per passagier;
- veranderingspercentage in ecu van totale verkopen.

Deze aspecten worden in de volgende delen behandeld volgens de plaats van de verkoop (wat de meest interessante benadering lijkt uit het oogpunt van de verkooppuntcontrole).

Afdeling 1. De belastingvrije verkoop op de luchthavens

Tabel 2 van hoofdstuk 1 lijkt erop te wijzen dat de belastingvrije verkoop op de luchthavens, uitgedrukt in ecu, licht is gestegen. Zelfs rekening houdend met een negatieve trend in Frankrijk en het ontbreken van cijfers voor Italië¹⁴, kan algemeen worden geconcludeerd dat de belastingvrije verkoop op de luchthavens niet beduidend is gedaald tussen 1992 en 1993. Derhalve laat zich de vraag stellen of dit resultaat voornamelijk een gevolg is van de invoering van het verkooppuntcontrolesysteem of veeleer van andere aspecten, zoals fluctuaties van de wisselkoers of van het aantal reizigers. De volgende tabel bevat enkele cijfers die hierop eventueel een antwoord kunnen geven:

¹⁴ De cijfers voor Duitsland en Luxemburg ontbreken ook, maar deze landen rekenen toch BTW aan.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Lid-Staat	Totale verkopen 1992 in nationale valuta	Totale verkopen 1993 in nationale valuta	Wijziging van totale verkopen in nationale valuta	Aantal vertrekkende reizigers 1992 (totaal)	Aantal vertrekkende reizigers 1993 (totaal)	Wijziging van verkopen in ecu per reiziger	Wijziging van verkopen in ecu
BE	3.262.646.613	2.930.494.311	-10%	4.672.186	5.203.062	-21%	-11%
DK	40.923.139	49.992.499	+22%	369.038	401.373	+11%	+21%
EL	18.702.567.579	21.736.643.472	+16%	6.893.769	7.446.528	-1%	+7%
ES	20.152.105.000	21.336.566.000	+6%	16.850.960	17.287.620	-7%	-5%
IRL	46.207.247	48.483.862	+5%	6.684.887	6.723.915	-4%	+4%
NL	476.449.100	471.210.200	-1%	9.546.070	10.862.006	-10%	+3%
PT	5.820.592.000	5.940.101.000	+12%	4.685.965	4.663.813	-9%	-9%
UK	295.550.658	347.568.461	+18%	29.610.495	30.951.629	+14%	+19%

Tabel 5. Belastingvrije verkoop op de luchthavens (verkopen aan intra-EG en derde landen reizigers)

Bij vergelijking van de verandering in belastingvrije verkopen op luchthavens per land tussen 1992 en 1993 in nationale valuta (kolom 4) en in ecu (kolom 8) vallen twee zaken op: in sommige landen hebben de wisselkoersen, in zekere mate, de ontwikkeling van belastingvrije verkopen op luchthavens beïnvloed (Griekenland, Spanje, Ierland en Portugal), terwijl voor andere landen een dergelijke beïnvloeding niet kan worden vastgesteld. Waar zich een dergelijke invloed voordoet, is de toename in nationale valuta groter dan in ecu, of is er zelfs een vermindering van de verkopen in ecu. Dit is een logisch gevolg van de waardedaling die als zodanig de reden kan zijn voor de toename in totaal. De vergelijking van kolom 7 (wijziging in ecu per passagier) en kolom 8 (wijziging in absolute aantallen) geeft een aanwijzing van de mogelijke invloed van het aantal passagiers op de ontwikkeling van belastingvrije verkopen op luchthavens. Ook hier kan er geen eenduidige tendens voor de Gemeenschap in haar geheel worden vastgesteld. Voor Ierland, Spanje en Portugal is er geen of weinig verschil tussen beide cijfers hetgeen erop lijkt te wijzen dat de toename van belastingvrije verkopen mede verband houdt met de toename van het aantal passagiers. De toename in het Verenigd Koninkrijk en in Denemarken is minder duidelijk op basis van de verkopen per passagier en ook voor Griekenland, België en Nederland geldt dat de ontwikkeling per passagier negatiever is dan verwacht zou worden op basis van de absolute cijfers.

Algemeen kan worden gesteld dat het reizigersverkeer op de luchthavens is gestegen, wat op zich zeker geen negatieve tendens betekent voor deze sector, belastingvrij of (later) belastbaar.

Slechts vier Lid-Staten waren in staat separate cijfers te verschaffen voor verkopen aan reizigers met bestemming een andere Lid-Staat. De volgende tabel bevat deze gegevens:

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Lid-Staat	Intra-EG verkopen 1992 in nationale valuta	Intra-EG verkopen 1993 in nationale valuta	Wijziging van intra-EG verkopen in nationale valuta	Aantal reizigers 1992 (intra-EG)	Aantal reizigers 1993 (intra-EG)	Wijziging van intra-EG verkopen in ecu per reiziger	Wijziging van intra-EG verkopen in ecu
BE	2.093.790.244	1.642.015.562	-22%				-23%
EL	11.922.295.077	13.702.175.556	+15%	4.478.437	4.941.906	-4%	+6%
IRL	36.076.977	37.555.866	+4%	3.085.179	3.141.186	-6%	-4%
UK	117.576.077	129.984.163	+11%	13.721.009	14.211.040	+8%	+12%

Tabel 5a. Belastingvrije verkoop op de luchthavens (verkopen aan intra-EG reizigers)

Bij vergelijking van de wijzigingen in belastingvrije verkopen op luchthavens per land tussen 1992 en 1993 in nationale valuta (kolom 4) en in ecu (kolom 8) blijken duidelijke verschillen voor Griekenland en Ierland, die zoals hiervoor reeds is aangegeven waarschijnlijk te maken hebben met de waardedaling van hun valuta, terwijl dergelijke verschillen niet blijken voor België en het Verenigd Koninkrijk. Bij vergelijking van kolom 7 (wijziging in ecu per passagier) en kolom 8 (wijziging in absolute aantallen) blijkt alleen een duidelijk verschil voor Griekenland hetgeen geheel in overeenstemming is met de algehele tendens voor Griekenland. De beperkte hoeveelheid beschikbare gegevens maakt het niet mogelijk algemene conclusies te trekken. Voor de Lid-Staten die gegevens hebben verstrekt lijkt het er evenwel op dat de cijfers voor het intracommunautaire verkeer in beginsel dezelfde tendens vertonen als de overall cijfers.

Afdeling 2. Belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen (verkoop door luchtvaartmaatschappijen) in nationale valuta

Een eerste resultaat van het statistisch onderzoek op grond van de cijfers in ecu was dat de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen is gestegen. Deze tendens kan het gevolg zijn van de invoering van het verkooppuntcontrolesysteem (dat niet goed lijkt te werken op vliegtuigen) of van veranderingen van de wisselkoers of van het aantal reizigers. De volgende tabel kan eventueel een antwoord bieden op deze vraag. Er zij aan herinnerd dat de cijfers voor iedere Lid-Staat betrekking hebben op verkopen tijdens intra-EG vluchten door luchtvaartmaatschappijen die hun voornaamste plaats van vestiging in de betrokken Lid-Staat hebben.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Lid-Staat	Totaal 1992 in nationale valuta	Totaal 1992 in nationale valuta	Wijziging	Reizigers 1992 (intra-EG)	Reizigers 1993 (intra-EG)	Wijziging in ecu per reiziger	Wijziging in ecu
BE	244.482.166	234.169.623	-4,22%	1.550.854	2.093.949	-30,10%	-5,62%
DK	396.000	514.000	+29,79%	23.410	30.550	-1,51%	+28,53%
EL	¹⁵ 385.140.300	1.191.111.290	+209,27%	1.266.695	1.301.810	+227,36%	+235,05%
ES	908.768.220	1.030.477.563	+13,39%	2.368.138	2.543.750	-5,25%	+1,77%
IRL	5.047.669	7.198.306	+42,61%	4.563.861	4.712.446	+26,91%	+31,04%
NL	45.411.287	38.234.430	-15,80%	3.998.390	4.159.570	-16,04%	-12,66%
PT	828.878.510	807.298.150	-2,60%	1.601.888	1.830.854	-23,97%	-13,11%

Tabel 6. Belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen in nationale valuta

Wat de mogelijke invloed van wisselkoersfluctuaties binnen het Europees Monetair Systeem betreft, blijkt uit de vergelijking van de cijfers inzake de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen in 1992 en 1993 in nationale valuta (kolom 4) met de cijfers in ecu (kolom 8) dat er voor België, Denemarken en Nederland geen belangrijk verschil kan worden vastgesteld. In Spanje, Ierland en Portugal was de wijziging in nationale valuta groter dan in ecu. Vooral in Spanje en Ierland lijkt de waardedaling van de valuta de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen gestimuleerd te hebben.

Ten aanzien van de samenhang tussen het aantal vervoerde reizigers en de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen wijzen kolom 7 [wijziging in ecu per reiziger] en kolom 8 [wijziging in absolute cijfers] erop dat in sommige landen het koopgedrag van reizigers kennelijk opmerkelijk veranderd is. Hoewel de daling van de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen per reiziger zelfs veel groter is dan de daling in absolute cijfers, geldt voor Denemarken het tegenovergestelde. Op dit moment is het moeilijk na te gaan of deze ontwikkeling te wijten is aan een verschil in de werking van de toegepaste verkooppuntcontrolesystemen of aan andere oorzaken, zoals verschillen in marketing, reclame, enz.

Afdeling 3. Belastingvrije verkoop aan boord van veeboten in nationale valuta

Volgens de onderzoeksmethode in dit deel van de studie moet thans worden geverifieerd of de vaststelling van hoofdstuk 1, dat de belastingvrije verkoop aan boord van veeboten aanzienlijk is gestegen, kan worden bevestigd indien de cijfers op basis van nationale valuta (in plaats van op ecu) worden berekend en wanneer de resultaten worden gerelateerd aan de ontwikkeling van het

¹⁵ De cijfers betreffende de belastingvrije verkoop aan boord van vliegtuigen in Griekenland werden geraamd door de verstrekte cijfers te verdubbelen, aangezien deze gegevens alleen voor het tweede halfjaar beschikbaar waren.

reizigersverkeer in dezelfde periode. De volgende tabel bevat enkele nuttige cijfers in dit verband. Er zij aan herinnerd dat de cijfers voor iedere Lid-Staat betrekking hebben op intra-EG verkeer door exploitanten van veerboten die hun voornaamste plaats van vestiging hebben in de betrokken Lid-Staat.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Lid-Staat	Totaal 1992 in nationale valuta	Totaal 1993 in nationale valuta	Wijziging	Reizigers 1992	Reizigers 1993	Wijziging in ecu per reiziger	Wijziging in ecu
BE	752.294.000	710.255.000	-5,59%	2.167.652	1.867.897	+7,96%	-6,97%
DK	1.310.129.894	1.323.109.019	+9,91%	1.710.628	1.610.558	+6,22%	+0,01%
EL	3.184.660.486	3.663.831.486	+15,05%	708.535	638.445	+17,68%	+6,04%
ES		2.863.099			294.195		
IRL	15.936.159	18.172.800	+14,03%	1.630.260	1.562.346	+9,34%	+4,78%
NL	60.982.000	66.502.000	+9,05%	1.906.708	1.913.009	+12,76%	+13,13%
UK	154.800.000	235.000.000	+51,81%	19.000.000	22.000.000	+32,79%	+53,76%

Tabel 7. Belastingvrije verkoop aan boord van veerboten

Uit de vergelijking tussen de veranderingspercentages in nationale valuta (kolom 4) en in ecu (kolom 8) kunnen enige conclusies worden afgeleid met betrekking tot de invloed van de wisselkoersfluctuaties op de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop aan boord van veerboten. Drie landen laten een belangrijk verschil tussen deze cijfers zien: in Denemarken, Ierland en Griekenland is de groeitrend sterker in nationale valuta dan in ecu, hetgeen kan duiden op de wezenlijke invloed die devaluatie heeft op de stijging van de belastingvrije verkoop in een land waarvan de munt zwakker wordt.

De groei van het aantal reizigers kan een andere "natuurlijke" oorzaak zijn van de vastgestelde stijging van de belastingvrije verkoop in deze sector. De cijfers in kolom 7 [wijziging in ecu per reiziger] en kolom 8 [wijziging in absolute cijfers] geven aan dat in België de daling van de verkoop in absolute cijfers overeenkomt met een stijging per reiziger, met andere woorden, dat de belastingvrije verkoop in België zelfs nog meer is afgenomen dan de cijfers op het eerste gezicht lijken uit te wijzen. In Denemarken, Ierland en Griekenland, is de stijging per reiziger ook groter dan de stijging in absolute cijfers. Alleen in het Verenigd Koninkrijk, dat in dit opzicht het grootste marktaandeel heeft, is de stijging per reiziger kleiner dan in absolute cijfers. Meer dan 30% blijft echter een zeer indrukwekkende stijging.

Samengevat lijkt het duidelijk dat de groei van de belastingvrije verkoop aan boord van veerboten, gerelateerd aan het reizigersverkeer, nog meer uitgesproken is dan kon worden verwacht van de in hoofdstuk 1 beschreven berekening in ecu. In verscheidene landen lijkt de wisselkoersfluctuatie een bepaalde verkoopbevorderende, positieve invloed te hebben uitgeoefend, maar de cijfers maken geen eenduidige conclusies mogelijk in dit verband.

Afdeling 4. Conclusie

Ondanks de relatief slechte kwaliteit van de gegevens blijkt uit het statistisch onderzoek betreffende de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop in ecu in de gehele Gemeenschap duidelijk dat de totale verkoop tussen 1992 en 1993 is gestegen. Deze stijging is per land verschillend. Bovendien kan worden vastgesteld dat er belangrijke verschillen bestaan ten aanzien van de plaats van de verkoop (verband houdend met het vervoermiddel), terwijl het soort goederen in dit verband geen belangrijke rol speelt (de ontwikkeling van de verkoop was min of meer dezelfde voor alle categorieën goederen). Uit deze resultaten kan worden geconcludeerd dat het in de verschillende Lid-Statens toegepaste verkooppuntcontrolesysteem een uiteenlopende ontwikkeling van de belastingvrije verkoop niet lijkt te verhinderen en dat in de gehele Gemeenschap de controles aan boord van vliegtuigen en vooral aan boord van veerboten in feite minder strikt zijn dan de controles die op de luchthavens worden uitgevoerd. Kennelijk worden reizigers zich bewust van deze verschillen en passen zij hun koopgedrag hieraan aan (door b.v. sigaretten op het vliegtuig te kopen in plaats van op de luchthaven).

De ontwikkeling van de wisselkoersen of van het aantal reizigers blijkt deze eerste resultaten slechts in beperkte mate te hebben beïnvloed. Enkele onbelangrijke gevallen daargelaten, heeft de berekening van de cijfers in nationale munt of gerelateerd aan het aantal reizigers in 1992 of 1993 de hierboven vastgestelde tendens niet gewijzigd (per land of per plaats van de verkoop).

Het totale reizigersverkeer is tussen 1992 en 1993 toegenomen en heeft dus bijgedragen tot de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop. Voor de aankopen per persoon is er alleen een belangrijke stijging bij de verkoop aan boord van veerboten, hetgeen gezien kan worden in verband met de verkooppuntcontroleprocedures. Andere verklaringen voor deze wijziging zijn niet overtuigend, omdat een gelijktijdige stijging in de vraag naar alcoholische dranken, tabaksprodukten, parfum, eau de toilette en luxegoederen niet aannemelijk is.

In sommige landen lijkt de devaluatie van de nationale munt ook een zekere stimulerende werking te hebben gehad op de ontwikkeling van de belastingvrije verkoop, maar hier kan andermaal geen invloed worden vastgesteld die de trend zou wijzigen.

*

* *

ISSN 0254-1513

COM(96) 245 def.

DOCUMENTEN

NL

09 02

Catalogusnummer : CB-CO-96-323-NL-C

ISBN 92-78-05933-1

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg