

**Mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende de werkgelegenheidsaspecten van het besluit om de belastingvrije verkoop voor het reizigersverkeer binnen de Gemeenschap af te schaffen**

(1999/C 66/04)

**INLEIDING**

De Europese Raad van Wenen (11 en 12 december 1998) verzocht de Commissie en de Raad (Ecofin — met betrekking tot het besluit van 1991 inzake de belastingvrije verkoop voor reizigers die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen — „om zich in maart 1999 te buigen over de problemen die hierdoor zouden kunnen ontstaan voor de werkgelegenheid en zich op basis van voorstellen van de Commissie te beraden op eventuele manieren om deze problemen aan te pakken, met inbegrip van de mogelijkheid van een beperkte verlenging van de overgangsregelingen (1)”.’.

Als antwoord op dit verzoek van de Europese Raad worden in deze mededeling oplossingen aangedragen voor de problemen die de afschaffing van de belastingvrije verkoop binnen de Europese Unie (2) zou kunnen meebrengen, zoals met name het mogelijke verlies van werkgelegenheid. De voorgestelde aanpak strookt met de werkgelegenheidsstrategie van de Europese Unie. De Commissie stelt vast dat de lidstaten zich thans duidelijk tot doel hebben gesteld om een consequent beleid te voeren teneinde de nationale belastingstelsels werkgelegenheidvriendelijker te maken. Deze doelstelling is onlangs bekrachtigd door de Europese Raad van Wenen zelf.

Het belastingvrije stelsel kan niet op zichzelf worden bezien. Het bestaat ervan is niet alleen van invloed op de werkgelegenheid in de betrokken sector, maar op de hele economie, omdat het de concurrentie vervalst tussen detailhandelaren en takken van vervoer. De kwestie van het belastingvrije stelsel kan dan ook als een „test case” worden gezien voor de vastberadenheid van de Europese Unie om via belastingcoördinatie schadelijke belastingconcurrentie te bestrijden en verborgen subsidies tegen te gaan die de loonkosten onder druk zetten en zo de schepping van werk belemmeren.

Overeenkomstig het mandaat van Wenen wordt in deze mededeling hoofdzakelijk ingegaan op manieren om de werkgelegenheidsproblemen die kunnen voortvloeien uit de afschaffing van de belastingvrije verkoop, aan te pakken; daarbij wordt ook de mogelijkheid van een beperkte verlenging bekeken. Op grond van de analyse die zij gemaakt heeft, is de Commissie van mening dat de afschaffing van de belastingvrije verkoop geen aanzienlijke, langdurige negatieve gevolgen zal hebben voor de werkgelegenheid in het algemeen. Integendeel, net als bij de afschaffing van iedere andere concurrentie-

vervalsende subsidie, zullen de negatieve gevolgen die op de korte termijn voor de werkgelegenheid zullen ontstaan, naar verwachting ruimschoots worden gecompenseerd door de werkgelegenheidscheppende effecten op de lange termijn.

**1. WAT WAS DE REDEN VOOR DE BESLUITEN VAN DE RAAD VAN 1991 EN 1992?**

De totstandbrenging van de interne markt ging gepaard met de afschaffing van de belastinggrenzen en daarmee verdwenen de begrippen intracommunautaire in- en uitvoer. Het gevolg is dat de burgers van de Europese Unie thans goederen kunnen kopen in de lidstaat van hun keuze en hierover alleen belasting betalen op de plaats van aankoop. Hoewel de ontzaglijke voordelen van de interne markt algemeen worden erkend, werd ingezien dat de afschaffing van de belastinggrenzen op de korte termijn nadelig zou kunnen uitwerken voor bepaalde sectoren.

De Raad trof derhalve specifieke maatregelen ter vergemakkelijking van de aanpassing van deze sectoren:

- hij zette een opleidingsprogramma op teneinde de nationale overheidsdiensten te ondersteunen bij de reorganisatie van hun douaneactiviteiten en de uitwisseling van ambtenaren (het Matthaeus-programma) (3);
- hij startte een actieprogramma (4) met een budget van 30 miljoen ECU met het oog op de omscholing en wederinschakeling van douane-expediteurs, waarbij de lidstaten een beroep konden doen op de structuurfondsen van de Gemeenschap (Europees Sociaal Fonds en Interreg I) voor de invoering van flankerende maatregelen; 63 000 douane-expediteurs hebben van deze regelingen gebruikgemaakt;
- hij voerde, bij besluiten in 1991 (BTW) en in 1992 (accijnzen) (5), een overgangsregeling in tot 30 juni 1999, teneinde tax-free-winkels in de gelegenheid te stellen door te gaan met de verkoop van vastgestelde hoeveelheden goederen, vrij van BTW en/of accijnzen, met controle aan het verkooppunt. Deze regeling moest de exploitanten van tax-free-verkooppunten in staat stellen zich voor te bereiden op en aan te passen aan een interne markt zonder fiscale grenzen.

(1) Punt 24 van de conclusies van de Europese Raad.

(2) De term „belastingvrije verkoop” slaat in deze tekst op de verkoop van goederen met vrijstelling van zowel belastingen als accijnzen.

(3) Beschikking 94/844/EEG van de Commissie van 19 december 1994.

(4) Verordening (EEG) nr. 3904/92 van de Raad van 17 december 1992.

(5) Richtlijn 91/680/EEG van de Raad van 16 december 1991 en Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992.

## 2. WAT BETEKENDE DE TOTSTANDBRENGING VAN DE INTERNE MARKT VOOR DE BELASTINGVRIJE SECTOR?

Door de totstandkoming van de interne markt en de afschaffing van de belastinggrenzen werd alle detailhandelaren de mogelijkheid ontnomen om belastingvrijstelling te verlenen of de in een lidstaat voldane belasting terug te betalen, wanneer de goederen werden uitgevoerd naar een andere lidstaat.

Maar om de gevolgen van dit besluit voor bepaalde detailhandelaren te verzachten, stond de Raad, bij wijze van overgangsmaatregel, de lidstaten toe<sup>(6)</sup> om vrijstelling van BTW en/of accijnzen te verlenen voor goederen die gekocht werden tijdens reizen binnen de Europese Unie aan boord van veerboten of vliegtuigen, of op luchthavens (naderhand werden de terminals van de Kanaaltunnel hieraan toegevoegd). Alle lidstaten voerden deze maatregel in (Duitsland en Luxemburg weliswaar met enige beperkingen). Er bestaat geen belastingvrije verkoop op trein- of busreizen binnen de Europese Unie. Er zij op gewezen dat goederen slechts tot een bepaalde waarde of hoeveelheid belastingvrij kunnen worden verkocht<sup>(7)</sup>. Heel vaak weten de klanten niet dat er geen belastingvrijstelling bestaat voor dure aankopen (bijvoorbeeld voor goederen van meer dan 90 EUR).

In de Raad werd politieke overeenstemming bereikt over de minimumeisen voor de controle die in acht moet worden genomen door de lidstaten<sup>(8)</sup>. Uit een verslag van de Commissie<sup>(9)</sup> over dit nieuwe controlesysteem blijkt dat de ingevoerde systemen niet in alle gevallen de waarborg bieden dat de maxima voor de belastingvrijstelling in acht worden genomen.

## 3. KENMERKEN VAN DE SECTOR VAN DE BELASTINGVRIJE VERKOOP

Over het algemeen hebben tax-free winkels het voordeel dat zij op aantrekkelijke locaties zijn gevestigd en een vrij monopolistische markt kennen, waarmee zij een natuurlijk concurrentievoordeel hebben. De belastingvrijstelling vormt daarenboven een belangrijk kunstmatig concurrentievoordeel ten opzichte van andere detailhandelaren en andere takken van vervoer (over de weg of per spoor) die goederen verkopen waarbij de belasting is inbegrepen. De belastingvrijstelling verstoort derhalve de concurrentie niet alleen tussen detailhandelaren, maar vooral tussen verschillende takken van vervoer.

Door de belastingvrijstelling die aan de tax-free winkels is toegekend, kunnen deze hogere marges berekenen dan gebruikelijk is in de detailhandel. Uit verschillende vergelijkende prijsonderzoeken<sup>(10)</sup> blijkt dat het prijsvoordeel voor de reiziger dikwijls betrekkelijk klein of zelfs nihil is. Blijkens deze onderzoeken zijn de tax-free prijzen dikwijls hoger dan die in gewone winkels. Zelfs voor accijnsgoederen (alcohol en tabak) die door de hoogte van de accijnzen, die veelal hoger is dan de BTW, het meeste prijsvoordeel zouden kunnen opleveren, vormen de besparingen die aan de consument worden doorberekend in de meeste gevallen slechts een fractie van de belastingvrijstelling. Dit kan worden aangetoond door de prijzen vóór belasting en de detailhandelsprijzen na belasting met elkaar te vergelijken. Met de belastingvrijstelling worden dus in feite veeleer de winsten van de tax-freebedrijven en niet zozeer de door hen verkochte producten gesubsidieerd. Dit feit moet voor ogen worden gehouden bij de beschouwing van de mogelijke gevolgen van de afschaffing van de belastingvrijstelling.

## 4. DE BELASTINGVRIJE SECTOR IN CIJFERS<sup>(11)</sup>

Volgens de cijfers van de branche beliep in 1996 de totale belastingvrije verkoop in de Europese Unie van de tax-freeverkooppunten op luchthavens en aan boord van vliegtuigen en veerboten in totaal 5,8 miljard EUR, tegen 3,6 miljard EUR in 1991. Het reizigersverkeer binnen de Europese Unie droeg voor 71 % bij aan dat totaal (4,1 miljard EUR), hetgeen neerkomt op 0,060 % van het BBP van de Europese Unie in 1996<sup>(12)</sup>. Uit deze verkoopstijging blijkt duidelijk dat tijdens de overgangperiode die aan de exploitanten van tax-free winkels is verleend om hen in staat te stellen hun activiteiten aan te passen, de branche is geëxpandeerd.

De belastingvrije verkoop kan in drie grote categorieën worden onderverdeeld: de verkoop op luchthavens, waar de belastingvrije verkoop in het intracommunautaire reizigersverkeer 1,6 miljard EUR bedroeg (39 %), op veerboten, waar de verkoop 2,1 miljard EUR (51 %) bedroeg, en door luchtvaartmaatschappijen, waar de verkoop 0,4 miljard EUR (10 %) bedroeg.

Traditioneel kunnen de producten die door tax-free winkels worden verkocht, in vier afzonderlijke categorieën worden ingedeeld: wijn en gedistilleerde dranken, tabaksproducten, parfums en cosmetica, en diversen. Uit de cijfers van de belastingvrije verkoop binnen de Europese Unie blijkt dat de categorie „diversen” met een

<sup>(6)</sup> Artikel 28 duodecies van Richtlijn 91/680/EEG respectievelijk artikel 28 van Richtlijn 92/12/EEG.

<sup>(7)</sup> Zie bijlage I, tabel 1.

<sup>(8)</sup> Richtsnoeren voor de controle op de belastingvrije verkoop in de Gemeenschap, op 14 december 1992 goedgekeurd door de Raad van Ministers.

<sup>(9)</sup> Verslag over de verkooppuntcontrole (COM(96) 245 van 26 juli 1996).

<sup>(10)</sup> Zoals bijvoorbeeld door het Europees Bureau van consumentenverenigingen (BEUC-studie van 1994) en door de Commissie (december 1998).

<sup>(11)</sup> Zie bijlage I.

<sup>(12)</sup> Er zij op gewezen dat met deze indicator de omvang van de sector wordt overschat, aangezien in de cijfers voor de verkoop (omzet) de waarde van de input van de toeleveranciers van de tax-freebranche is verrekend (d.w.z. de koopwaar). De waarde die wordt toegevoegd door belastingvrije activiteiten kan op circa 0,02 % van het BBP worden geschat.

omzet van 1,2 miljard EUR 29 % van de verkoop voor haar rekening nam, terwijl het aandeel van wijnen en gedistilleerde dranken met een verkoop van 1,1 miljard EUR, 27 % bedroeg. Zowel de verkoop van parfums en cosmetica als de verkoop van tabaksproducten beliep 0,9 miljard EUR, waarmee beide categorieën een aandeel van 22 % in de verkoop hadden. Accijnsgoederen (d.w.z. alcohol en tabaksproducten) vertegenwoordigden in totaal 49 % van de belastingvrije verkoop binnen de Europese Unie.

Op basis van cijfers over 1996 schat de branche zelf<sup>(13)</sup> dat tax-free winkels en aanverwante activiteiten werk bieden aan in totaal 140 000 mensen. Aangezien 70 % van de verkoop gerealiseerd wordt op reizen binnen de Europese Unie, mag worden aangenomen dat circa 100 000 van deze arbeidsplaatsen verband houden met de belastingvrije verkoop binnen de Europese Unie. Dit komt neer op 0,066 % van de totale werkgelegenheid in de Europese Unie in 1996.

Zoals in bijlage I is aangegeven, bedraagt de verkoop per werknemer in de detailhandel 146 000 EUR. De verkoop per werknemer in de sector van de intracommunautaire belastingvrije verkoop zou volgens diezelfde gegevens echter slechts 41 000 EUR bedragen. Dit betekent ofwel dat er minder mensen in de belastingvrije sector werkzaam zijn, ofwel dat in het cijfer van 100 000 mensen zijn begrepen die zich niet rechtstreeks bezighouden met verkoopactiviteiten.

Het is moeilijk om de werkgelegenheid op te splitsen naar productencategorieën. Aangezien accijnsgoederen (alcoholhoudende dranken en tabak) 49 % uitmaken van de totale belastingvrije verkoop binnen de Europese Unie<sup>(14)</sup>, zullen de mensen die in deze sector werkzaam zijn waarschijnlijk het meest worden getroffen door de afschaffing. Het is evenwel waarschijnlijk dat er naar verhouding minder mensen werkzaam zijn bij de verkoop van wijn, gedistilleerde dranken en tabak dan bij de verkoop van uiteenlopende goederen waarvoor meer verkoopruimte nodig is en meer een beroep wordt gedaan op het winkelpersoneel.

##### 5. WAT ZIJN DE MOGELIJKE GEVOLGEN VAN DE BESLUITEN VAN DE RAAD VAN 1991 EN 1992 VOOR DE WERKGELEGENHEID?

Teneinde te kunnen beoordelen welke gevolgen de door de Raad besloten afschaffing van de belastingvrije verkoop binnen de Europese Unie heeft voor de werkgelegenheid, moet eerst het hele kader naar behoren worden geschetst.

###### 5.1. STANDPUNT VAN DE BEDRIJFSTAK

Volgens de tax-freebranche zouden 50 000 banen rechtstreeks worden bedreigd door de afschaffing van de be-

lastingvrije verkoop op intracommunautaire reizen. Wanneer ook rekening wordt gehouden met de mogelijke indirecte gevolgen voor de werkgelegenheid, zou dat cijfer oplopen tot 140 000<sup>(15)</sup>. Dit zou te wijten zijn aan lagere verkopen en lagere winsten, die de vervoerprijzen zouden opdrijven, waardoor de vraag zou verminderen en er banen verloren zouden gaan in de vervoersector. Uiteindelijk zou dit nadelige gevolgen kunnen hebben voor tussenproducten of kapitaalgoederen (bijvoorbeeld scheepswerven).

Deze schattingen zijn gebaseerd op studies die in opdracht van de bedrijfstak zijn verricht aan de hand van verschillende methoden en uitgangspunten. De cijfers zijn verkregen door samenvoeging van de specifieke gegevens voor elk land, waarin alle mogelijke negatieve factoren zijn verrekend, terwijl de positieve effecten op de werkgelegenheid in verkooppunten die geen belastingvrije producten aanbieden, niet in aanmerking zijn genomen. Uit onafhankelijke studies<sup>(16)</sup> blijkt dat op deze wijze de cijfers voor het aantal getroffen banen worden overschat.

###### 5.2. STANDPUNT VAN DE LIDSTATEN

Landelijke studies die in vijf lidstaten zijn uitgevoerd, bevestigen dat de afschaffing van de belastingvrije verkoop binnen de Europese Unie niet van invloed zal zijn op de totale werkgelegenheid<sup>(17)</sup>. Volgens deze studies zullen de gevolgen waarschijnlijk van specifieke aard en plaatselijk beperkt zijn en zich hoofdzakelijk uitstrekken tot het zeevervoer.

<sup>(15)</sup> International Duty Free Confederation (IDFC) en Association française de commerce hors-taxes (AFCOHT), Contribution of Duty- & Tax-Free Sales to the European Union and its citizens, september 1997.

<sup>(16)</sup> In een studie van het IFO institute over de Europese interne markt en de regelingen voor belastingvrije verkopen (IFO Financial Policy Studies 68) werd geconcludeerd dat in de meeste studies die door of in opdracht van de tax-freebranche werden verricht, de effecten voor de werkgelegenheid waren overschat.

<sup>(17)</sup> Denemarken: Verslag ter evaluatie van de gevolgen van de beëindiging van de belastingvrije verkopen voor het reizigersverkeer tussen Denemarken en de landen van de Europese Unie per 1 juli 1999, december 1997, Ministerie van de Schatkist.

Frankrijk: Verslag aan de Eerste Minister over de afschaffing van de belastingvrije verkopen in Europa: „gevolgen en voorstellen”, dd. 23 juli 1998, opgesteld door de heer André Capet, gedeputeerde voor Pas-de-Calais (Frankrijk).

Ierland: Verslag over de gevolgen van de afschaffing in 1999 van de belastingvrije verkopen voor het reizigersverkeer binnen de Europese Unie, maart 1998, KMPG Management Consulting, in samenwerking met Fitzpatrick Associates en MDS Transmodal, in opdracht van het ministerie van Financiën.

Zweden: Verslag over de gevolgen van de geleidelijke afschaffing van de belastingvrije verkoop binnen de Europese Unie (officieel regeringsrapport), 25 maart 1998, Ministerie van Verkeer en Communicatie.

Verenigd Koninkrijk: Studie naar de economische gevolgen van de afschaffing van de belastingvrije verkopen voor het reizigersverkeer binnen de Europese Unie, Ministerie van Milieubeheer, Verkeer en Regionaal Beleid.

<sup>(13)</sup> De European Travel Research Foundation. Deze organisatie werd in 1995 opgericht door de tax-freebranche en telt 30 leden, die de exploitanten van tax-free winkels alsmede producenten en distributeurs van producten voor de belastingvrije markt vertegenwoordigen.

<sup>(14)</sup> Zie bijlage I, tabel 4.

Om zich hierover een beter beeld te kunnen vormen, verzocht de Commissie de lidstaten om alle informatie te verstrekken die dienstig zou zijn om de aard en de omvang van de plaatselijke werkgelegenheidsproblemen te kunnen bepalen. Zij heeft informatie ontvangen van alle lidstaten<sup>(18)</sup>, welke het standpunt bevestigt dat de werkgelegenheid in het algemeen niet zal worden getroffen door de afschaffing van de belastingvrije verkoop voor het intracommunautaire reizigersverkeer.

### 5.3. EVALUATIE

Om te beginnen mag niet uit het oog worden verloren dat de afschaffing van de belastingvrije verkoop per 30 juni 1999 alleen geldt voor het reizigersverkeer binnen de Europese Unie en dat reizigers die naar derde landen vertrekken, nog altijd belastingvrij aankopen mogen doen.

Voorts zullen de Gemeenschapsbepalingen inzake de bevoorrading van schepen onverlet blijven. Op grond van deze bepalingen kunnen de lidstaten de levering van goederen voor consumptie aan boord vrijstellen van BTW en accijnzen, hetgeen vooral van belang is voor cruiseschepen.

De werkgelegenheid in de tax-freesector bestaat hoofdzakelijk uit banen in het vervoerswezen of aanverwante bedrijfstakken die slechts ten dele afhankelijk zijn van de belastingvrije verkoop. De toenemende vraag naar transportdiensten zal waarschijnlijk niet bijzonder worden afgeremd door de afschaffing van de belastingvrije verkoop, aangezien de meeste mensen uit noodzaak reizen. Alleen in het zeevervoer treft men, naast de echte reizigers, een categorie mensen aan die alleen reizen om inkopen te doen. Ook de dagtrips per veerboot worden vaak niet uitsluitend gemaakt omwille van de belastingvrije inkopen maar teneinde te kunnen winkelen in lidstaten met lagere accijnzen.

Bovendien moet niet worden vergeten dat de belastingvrije verkoop vaak van schaalvoordelen profiteert, aangezien dezelfde werknemer niet alleen belast is met de gewone werkzaamheden die verband houden met het vervoer, maar ook met de verkoop van belastingvrije producten, en vaak is het zo, zoals voor stewardessen, dat hun aantal wordt bepaald door de veiligheidsvoorschriften en niet door de omvang van de verkoop. Voor de meeste reizigers is de mogelijkheid van belastingvrije aankopen alleen een bijkomende attractie. Tijdens het wachten op luchthavens of tijdens de overtocht op de veerboot is winkelen een favoriet tijdverdrijf en dat zal wellicht ook zo zijn wanneer de belastingvrije verkoop wordt afgeschaft.

Dit wordt bevestigd door de ervaring in de Verenigde Staten, waar de belastingvrije verkoop nooit was toegeestaan voor binnenlandse vluchten, maar waar toch op de luchthavens een geweldig grote en groeiende markt be-

staat. Dit blijkt wel uit de uitbreiding van gewone winkelgalerijen op vliegvelden als gevolg van de toenemende vraag van reizigers, hetgeen internationale investeerders, met inbegrip van ondernemingen uit de Europese belastingvrije sector, heeft aangetrokken.

Om al deze redenen zal er ook na de afschaffing van de belastingvrije verkoop gewinkeld worden en zal er nog altijd behoefte zijn aan winkelbedienden, vakkenvullers enz. Voor veel producten die in de tax-freewinkels verkocht worden, speelt de unieke ligging van de verkooppunten een rol, aangezien het verschil tussen de tax-freeprijzen en de gewone detailhandelsprijzen (inclusief belasting) vaak heel klein is. Dit pleit voor het idee dat de aankopen van reizigers niet noodzakelijkerwijs worden gemotiveerd door het prijsvoordeel maar voor een groot deel door de relatief gunstige ligging van tax-freewinkels of door de aantrekkelijkheid van het product zelf (rokers zullen bijvoorbeeld niet het roken opgeven alleen omdat zij hun sigaretten niet langer belastingvrij kunnen kopen). Bijgevolg hoeven geen aanmerkelijke gevolgen voor de totale verkoop van de betrokken goederen te worden verwacht, aangezien de totale vraag van de consument zich alleen zal verplaatsen naar gewone winkels zonder op zichzelf af te nemen<sup>(19)</sup>. Derhalve is het ook onwaarschijnlijk dat de afschaffing aanzienlijke negatieve gevolgen zal hebben op de werkgelegenheid in de productiesector, zelfs niet op de korte termijn.

Er dient evenwel te worden erkend dat bepaalde veerdiensten zouden kunnen worden getroffen. Deze zijn namelijk duidelijk meer aangewezen op de inkomsten uit de belastingvrije verkoop dan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, zou een aantal veerdiensten kunnen worden ingekrompen of opgeheven na de afschaffing van de belastingvrije verkoop, zoals bijvoorbeeld de verbinding die het hele jaar door wordt onderhouden tussen twee Interreg-regio's in het noordelijke deel van de Botnische Golf, sommige kortaafstandsverbindingen tussen Duitsland en Denemarken en ten minste één veerdienst tussen Ierland en Frankrijk. Voor deze drie concrete gevallen zou het verlies aan directe werkgelegenheid kunnen oplopen tot 100 arbeidsplaatsen. Hoewel deze voorbeelden de indruk kunnen wekken dat ook voor andere veerdiensten aanzienlijke gevolgen kunnen optreden, zal het effect op de sector als geheel waarschijnlijk geringer zijn, aangezien de afschaffing van de belastingvrije verkoop niet echt van invloed zal zijn op de frequentie van de meeste veerdiensten.

Daarentegen zou het verlies aan werkgelegenheid in de belastingvrije verkooppunten kunnen worden gecomp-

<sup>(18)</sup> Zie bijlage II.

<sup>(19)</sup> Het is weliswaar zo dat de vraag naar deze goederen gestaag is gedaald terwijl de prijzen inclusief belasting de laatste twee decennia zijn gestegen. Niettemin verklaren de hoge accijnzen slechts voor een deel deze trend. Veranderingen in sociale gewoonten en smaken, alsmede gezondheidsoverwegingen, zijn de voornaamste redenen voor de afnemende vraag naar wijn, sterke drank en tabaksproducten.

penseerd door een overeenkomstige toename in de gewone detailhandel, die via zijn organisaties bij de Commissie heeft geklaagd over de huidige concurrentievervalsing.

De Commissie heeft berekend dat de lidstaten in 1996 tot 2 miljard EUR aan belastinginkomsten kunnen hebben gederfd als gevolg van het belastingvrije stelsel. Hoewel het moeilijk is het precieze bedrag van de gemiste inkomsten te berekenen, zou, zelfs bij de meest voorzichtige schatting, de inkomstenderving in 1996 ten minste 1 miljard EUR bedragen. Dit bedrag zou thans uiteraard hoger zijn. In feite is het de Europese belastingbetaler die de belastingvrijstelling financiert. Indien dit geld in plaats daarvan zou worden aangewend om het algemene peil van de indirecte belastingen te verlagen, zou de consumptie stijgen en zou een nettotoename van de werkgelegenheid te verwachten zijn.

Tegen deze achtergrond zal de Commissie een voorstel aan de Raad voorleggen inzake de mogelijkheid van een experimentele toepassing van een verlaagd BTW-tarief op arbeidsintensieve diensten. Aldus kunnen de belastingopbrengsten die voortvloeien uit de afschaffing van de belastingvrije verkoop, wordend aangewend tot bevordering van de werkgelegenheid.

De positieve gevolgen hiervan zouden nog aanmerkelijk groter zijn indien dergelijke inkomsten zouden worden aangewend om een verlaging van de socialezekerheidsbijdragen voor laaggeschoolde en laagbetaalde werknemers te financieren overeenkomstig de voorgestelde werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1999<sup>(20)</sup>. De geleidelijke afschaffing van de belastingvrije verkoop zou aldus op de langere termijn tot een nettoschepping van werkgelegenheid kunnen leiden indien de inkomsten zouden worden aangewend om de belastingdruk op arbeid te verlagen. Uit eerdere ervaringen en uit door de Commissiediensten gepubliceerde simulaties blijkt dat gerichte verlagingen van de niet-salariële arbeidskosten in de orde van 1 miljard EUR tot een nettoschepping van werkgelegenheid van circa 20 000 nieuwe banen kan leiden<sup>(21)</sup>.

Een andere mogelijkheid is dat de lidstaten dit bedrag gebruiken om de overheidsfinanciën te consolideren, zoals de Raad te kennen heeft gegeven in het stabiliteits- en groeipact en in de globale richtsnoeren voor het economische beleid.

Het is uiteraard aan de individuele lidstaten om te bepalen welke weg zij zullen inslaan. Maar op lange termijn zou de combinatie van deze ontwikkelingen (verschuiving van de vraag van belastingvrije winkelsnaar gewone winkels, overschakelen van belastingvrijstelling naar een verlaging van de niet-salariële arbeidskosten, consolidering van de overheidsfinanciën) opwegen tegen het verlies aan arbeidsplaatsen op korte termijn.

Kort samengevat wijst de analyse erop dat de werkloosheidseffecten van korte duur zullen zijn en zich zullen

beperken tot bepaalde geografische zones en economische sectoren, terwijl voor de middellange termijn een nettotoename van de werkgelegenheid kan worden verwacht.

## 6. BELEIDSMAATREGELEN

### 6.1. VERLENGING VAN DE OVERGANGSPERIODE

Een verlenging tot na 30 juni 1999 van de overgangsp periode voor de belastingvrije verkoop binnen de Gemeenschap zou verschillende vormen kunnen aannemen: een verlenging voor een nader te bepalen periode of een verlenging beperkt tot bepaalde sectoren of bepaalde producten. Op al deze varianten zijn enkele algemene overwegingen van toepassing.

Verlenging van de tax-freeregeling zou een voortzetting betekenen van de discriminatie tussen vergelijkbare takken van vervoer (in casu: lucht-, zee- en spoorwegverbindingen tussen lidstaten zonder tussenstop). Alleen voor het lucht- en zeevervoer bestaan belastingvrije regelingen, terwijl het spoorwegverkeer hiervan is uitgesloten, alsmede het vervoer over de weg.

Er bestaat een reël gevaar dat ondernemers die nadelige gevolgen ondervinden van de concurrentievervalsing die veroorzaakt wordt door de belastingvrije verkoop, de geldigheid van enige verlenging van het belastingvrije stelsel voor de rechter zouden aanvechten. De recente Eurotunnel-zaak<sup>(22)</sup> toonde duidelijk aan dat ondernemers bereid zijn de geldigheid van de Gemeenschapsbepalingen aan te vechten voor het Europese Hof van Justitie, met name in het kader van een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 177. Organisaties met gevestigde belangen hebben reeds hun voornemen te kennen gegeven om iedere verlenging van het belastingvrije stelsel aan te vechten.

Bij ieder nieuw voorstel van de Commissie moeten de regels inzake staatssteun in aanmerking worden genomen. Wanneer de verkoop van goederen wordt toegestaan zonder dat hierover de normaal verschuldigde BTW en accijnzen worden geheven, wordt een economisch voordeel toegekend aan de begunstigen, waartoe in het geval van de belastingvrije verkoop de exploitanten en de vervoersondernemingen zouden behoren. Het privilege van de belastingvrije verkoop kan derhalve als exploitatiesteun worden beschouwd, die door de Commissie moet worden beoordeeld overeenkomstig het Verdrag.

Het gevaar bestaat voorts dat een eventuele verlenging niet zou stroken met het beleid van de Europese Unie op andere terreinen, zoals bijvoorbeeld de gezondheidszorg, doordat de toegang tot goedkope tabaksproducten en alcohol wordt bevorderd. Er zij op gewezen dat de verkoop van alcohol en tabak ongeveer de helft van de belastingvrije verkoop uitmaakt.

En ten slotte zij opgemerkt dat de verschillende mogelijkheden voor verlenging een ander belangrijk kenmerk

<sup>(20)</sup> Ontwerp-resolutie van de Raad betreffende de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1999, 18 januari 1999.

<sup>(21)</sup> OESO (1997) „Taxation and Economic Performance”.

<sup>(22)</sup> Zaak C-408/95, arrest van 11 november 1997.

gemeen hebben. Aangezien zij een verlenging inhouden van een bij besluit van de Raad vastgestelde overgangsperiode, komen aldus alle communautaire regelingen die gebaseerd zijn op de geloofwaardigheid van overgangsperioden, op losse schroeven te staan. Op het specifieke gebied van de belastingen zou de geloofwaardigheid in het gedrang komen van belangrijke onderdelen van het communautaire beleid, dat onder andere tot doelstelling heeft het belastingstelsel meer werkgelegenheidsvriendelijk te maken. In het specifieke geval van de gedragscode voor de heffing van belasting op ondernemingen, die slechts berust op een vrijwillige verbintenis van de lidstaten om de door de Raad als schadelijk aangemerkte maatregelen binnen een vastgestelde periode terug te schroeven, zou de verdere verlenging van de op zich al lange, opgenomen in het periodisch bindende instrument van een richtlijn, uitvoeringsperiode van zeven jaar de hele verbintenis ondermijnen.

Afgezien van het bovenstaande gelden bijzondere overwegingen voor de verschillende vormen die een mogelijke verlenging van de overgangsperiode zou kunnen aannemen.

### 1. Een in de tijd beperkte verlenging

Een mogelijke optie zou kunnen zijn om de belastingvrije verkoop voor een beperkte periode te handhaven. Voor de korte termijn (er is een periode van zes maanden of een jaar genoemd) zou een verlenging geen echt duurzaam effect op de werkgelegenheid hebben, aangezien hiermee per definitie niet de gevolgen ervan in de tijd kunnen worden gespreid.

Een verlenging voor een langere periode kan verwarrende signalen geven naar de belastingvrije sector. In de veronderstelling dat in de toekomst nog verdere verlengingen mogelijk zouden kunnen zijn, zouden ondernemers nog langer kunnen talmen met de noodzakelijke aanpassingen. Op de langere termijn zou daardoor het werkgelegenheidsprobleem nog kunnen verergeren. De ervaringen van de afgelopen zeven jaar lijken erop te wijzen dat de leidende ondernemingen in de branche om volkomen te rechtvaardigen commerciële redenen zouden proberen de markt te vergroten om meer winst te maken, terwijl ondernemingen die in moeilijkheden verkeren, geneigd zouden kunnen zijn om de onvermijdelijke structurele aanpassingen uit te stellen.

Bovendien zouden met deze optie de mogelijke sectorale werkgelegenheidsproblemen alleen dan worden aangepakt indien de betrokken sector van deze verlenging gebruikmaakt om zich werkelijk voor te bereiden op de afschaffing. Zo niet, dan zou dit leiden tot een verergering van sommige structurele problemen die deze branche ondervindt.

### 2. Een verlenging die zowel beperkt is in de tijd als beperkt tot bepaalde sectoren (bijvoorbeeld veerboden)

Vanwege hun specifieke kenmerken zullen de verschillende branches van de belastingvrije sector niet in dezelfde mate getroffen worden door de afschaffing van de belastingvrije verkoop binnen de Unie. Eén mogelijke optie is derhalve dat de belastingvrije verkoop voor een beperkte periode mag worden voortgezet op veerboden, aangezien deze bedrijfstak meer is aangewezen op de belastingvrije verkoop dan luchthavens en luchtvaartmaat-

schappijen. Dit heeft enerzijds het voordeel dat dit een meer gerichte, beperkte aanpak is, maar anderzijds vormt dit per definitie een nog grotere inbreuk op het principe van gelijke behandeling en de verschillen in behandeling van de verschillende takken van vervoer zouden hierdoor alleen maar worden versterkt.

In de richtsnoeren van de Commissie voor steunmaatregelen ten behoeve van het zeevervoer is reeds het kader vervat voor de steunverlening aan veerbootverbindingen tussen lidstaten. Deze richtsnoeren zijn in zoverre restrictief dat alleen in uitzonderlijke omstandigheden exploitatiesteun mag worden verleend wanneer de dienstverrichtingen worden gesubsidieerd in het kader van een openbaredienstcontract. Normaliter moeten de lidstaten door middel van openbare aanbestedingen contracten afsluiten voor verbindingen die essentieel worden geacht. Maar indien een lidstaat van mening is dat steun noodzakelijk is om belangrijke verbindingen in stand te houden, zou de toepassing van deze richtsnoeren het voordeel van doorzichtigheid bieden en zou aldus de rechtsonzekerheid worden vermeden die inherent is aan de verlenging van de tax-freeregelingen.

Geconcludeerd kan worden dat deze tweede optie weliswaar meer gericht is, maar dat daardoor de thans bestaande distorsies zouden kunnen verergeren. Bovendien zouden de mogelijke sectorale werkgelegenheidsproblemen alleen dan worden aangepakt indien de sector van de gelegenheid gebruik zou maken om zich echt voor te bereiden op de afschaffing. Tevens zouden de structurele moeilijkheden van deze sector hierdoor kunnen verergeren.

### 3. Een geleidelijke invoering van accijnzen (op alcohol en tabaksproducten) en onmiddellijke toepassing van de BTW

Deze mogelijkheid werd voorgesteld in een Franse studie die in juli 1998 werd gepubliceerd<sup>(23)</sup>. Dit voorstel houdt in dat voor BTW en accijnzen een andere aanpak wordt gevolgd na de afschaffing van de belastingvrije verkoop. Er zou BTW worden geheven vanaf 1 juli 1999, terwijl de accijns in drie etappes zou worden ingevoerd totdat het gemiddelde Europese tarief is bereikt (voor tabak en alcohol). Tussen dat tijdstip en een latere datum zal de accijns worden geharmoniseerd, maar indien het niet zo ver zou komen zal elke lidstaat de accijns verhogen tot zijn eigen normale tarief. Bij deze optie wordt ervan uitgegaan dat het BTW-voordeel voor de consument toch al vrij beperkt is, aangezien alleen goederen met een waarde van minder dan 90 EUR zijn vrijgesteld van BTW krachtens de tax-freeregeling (er is bijvoorbeeld geen belastingvrijstelling voor dure luxeartikelen als camera's).

Het aantrekkelijke van een dergelijke aanpak is dat de handelaren gedwongen worden zich geleidelijk aan te passen. Maar technisch gezien zou dit moeilijk uitvoerbaar zijn, niet in de laatste plaats omdat er twee verschillende tarieven zouden bestaan in hetzelfde belastinggebied.

<sup>(23)</sup> Verslag aan de Eerste Minister over de afschaffing van de belastingvrije verkoop in Europa: gevolgen en voorstellen, 23 juli 1998, opgesteld door de heer André Capet, gedeputeerde voor Pas-de-Calais (Frankrijk).

Bovendien zou deze optie in strijd zijn met het algemene beginsel van de communautaire accijnswetgeving dat slechts één tarief mag worden toegepast binnen een lidstaat. Indien een eerste uitzondering zou worden gemaakt op dit principe, zou er druk kunnen worden uitgeoefend om ook op andere terreinen verlaagde tarieven toe te passen, met name in grensgebieden. Deze optie houdt ook in dat de handelaren zich geleidelijk moeten aanpassen, hetgeen voor hen extra administratieve kosten zou meebrengen.

En ten slotte wordt met deze optie niet het probleem van de ongelijke behandeling van vergelijkbare takken van vervoer opgelost, noch zijn de voordelen ervan voor de werkgelegenheid bijzonder duidelijk, aangezien de verkoop van alcoholhoudende dranken en tabaksproducten in de belastingvrije sector minder arbeidsintensief is.

Een kleine variant op deze optie zou zijn om de BTW onmiddellijk in te voeren, zoals voorgesteld, maar om de accijns in één keer in een later stadium in te voeren. Dit zou technisch gezien gemakkelijker zijn, maar dit zou niet de aantrekkelijkheid hebben van de geleidelijke aanpassing. Bovendien zou dit impliciet kunnen resulteren in een onbeperkte verlenging van de belastingvrije verkoop, aangezien het moeilijk, zometer onmogelijk, zou zijn om tot een harmonisatie van de tarieven te komen.

## 6.2. MAATREGELEN OM SPECIFIEKE WERKGELEGENHEIDSPROBLEMEN AAN TE PAKKEN

Deze aanpak heeft het grote voordeel dat hij zich rechtstreeks richt op het centrale probleem dat de Europese Raad in Wenen aan de orde heeft gesteld, namelijk de mogelijke gevolgen voor de werkgelegenheid van de afschaffing van de belastingvrije verkopen binnen de Europese Unie. In het werkdocument van de Commissie van 20 november 1998 (SEC(98) 1994) wordt het algemene kader geschetst waarbinnen de communautaire instrumenten voor dit doel kunnen worden aangewend.

### 1. Binnen het kader van bestaande communautaire instrumenten

Binnen dit kader en overeenkomstig bestaande procedures zouden passende oplossingen kunnen worden gevonden voor problemen van lokale of regionale aard. Zowel de nationale studies als de onafhankelijke studies waren tot de slotsom gekomen dat de afschaffing van de belastingvrije verkoop geen macro-economische gevolgen zou hebben en dat ieder micro-economisch effect van beperkte regionale of lokale omvang zou zijn.

Het zou consequent zijn om een oplossing na te streven die binnen het kader van bestaande communautaire beleidsdoelstellingen zou vallen, teneinde alle lokale, regionale of sociale problemen die lidstaten zouden ondervinden, aan te pakken.

#### — *Structuurfondsen*

Zoals in het werkdocument van de Commissie is opgemerkt, kunnen de structuurfondsen de oplossing

van de economische en sociale problemen die sommige regio's zouden kunnen ondervinden na de afschaffing. Het Europees Sociaal Fonds financiert bijvoorbeeld beroepsopleiding voor mensen die, waar ook in de Gemeenschap, bedreigd worden met werkloosheid (doelstelling 4).

De huidige programmeringsperiode van de structuurfondsen loopt eind 1999 af. Uitgaande van de stand per 1 januari 1999 van de financiële programmering van alle structuurfondsen voor de huidige periode (1994-1999) lijkt het erop dat de lidstaten nog aanzienlijke manoeuvreerruimte hebben om maatregelen te dekken die de gevolgen van de afschaffing zouden kunnen opvangen. Voor een deel zou het daarbij om maatregelen gaan die reeds in de programma's zijn voorzien, maar verwacht wordt dat er ook ruimte is om kredieten een nieuwe bestemming te geven door ze aan te wenden voor aanvullende activiteiten die specifiek bedoeld zijn om de regionale en plaatselijke gevolgen van de afschaffing te ondervangen<sup>(24)</sup>.

Tot dusverre hebben de lidstaten nog geen verzoeken om bijstand ingediend. De Commissie zal evenwel ieder verzoek om bijstand in het kader van de lopende programma's welwillend onderzoeken voorzover het vóór het einde van dit jaar door een lidstaat of regio wordt ingediend. Aangezien de huidige programmeringsperiode eind 1999 afloopt, zij er op gewezen dat de Commissie ook vóór 31 december 1999 een besluit dient te nemen over dergelijke verzoeken.

De volgende programmeringsperiode, die van 2000 tot 2006 zal lopen, heeft het voordeel dat de betrokken lidstaten en regio's meer tijd wordt geboden om structurele maatregelen voor te stellen ter verlichting van eventuele economische en sociale moeilijkheden die zich op regionaal of lokaal niveau zouden voordoen. Dergelijke maatregelen zouden kunnen worden voorgesteld in de vorm van algemene maatregelen (de nieuwe doelstellingen 1, 2 en 3) en in het kader van het Interreg III-initiatief. Regio's die sterk zijn aangewezen op de belastingvrije verkoop maar die niet in aanmerking komen voor bijstand op grond van doelstelling 1, zouden door de nationale autoriteiten kunnen worden voorgedragen voor steun op grond van doelstelling 2.

#### — *Cohesiefonds*

De getroffen lidstaten zouden zich specifiek kunnen richten op haven- en luchthaveninfrastructuurprojecten die in aanmerking komen voor financiering uit het Cohesiefonds, met name TEN-projecten.

De Commissie zal in dit verband iedere aanvraag om dergelijke projecten op te nemen in de lopende programma's gunstig bezien, voorzover deze aanvragen

<sup>(24)</sup> Zie bijlage III.

vóór het einde van dit jaar door een lidstaat of regio worden ingediend. Aangezien de huidige programmeringsperiode aan het einde van dit jaar afloopt, moet de Commissie de tijd hebben om vóór 31 december 1999 een besluit te nemen over dergelijke aanvragen.

#### — *Staatssteun*

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, moeten de lidstaten die staatssteun wensen te verlenen om plaatselijke werkgelegenheidsproblemen in de belastingvrije sector aan te pakken, zich houden aan de communautaire regels inzake staatssteun. Er bestaan evenwel speciale regelingen voor kleine en middelgrote ondernemingen, voor werkgelegenheidssteun en voor regionale ontwikkeling. Met betrekking tot het vervoerswezen wordt de aandacht van de lidstaten gevestigd op de communautaire richtsnoeren voor staatssteun aan het zee- en luchtvervoer.

De conclusie is dat de Commissie de lidstaten aanmoedigt om steun van de structuurfondsen of in het kader van initiatieven ad hoc (met name voor het MKB) aan te vragen of goedkeuring te verkrijgen voor de toekenning van staatssteun overeenkomstig de hiervoor geldende richtsnoeren van de Commissie.

## 2. Een specifieke communautaire maatregel

Voorzover de bestaande communautaire instrumenten niet een adequate grondslag bieden om de specifieke problemen die zich op de korte termijn zullen voordoen, op te lossen, zou een nieuwe, afzonderlijke maatregel kunnen worden overwogen, waarbij specifieke, gerichte steun wordt verleend overeenkomstig de verordening van 1992 betreffende douane-expediteurs<sup>(25)</sup>. Een dergelijk instrument zou tot doel kunnen hebben:

- specifieke, gerichte bijstand te verlenen aan die gebieden die sterk afhankelijk zijn van de belastingvrije verkoop, zowel wat werkgelegenheid als inkomsten betreft, en
- bij te dragen tot de omschakeling van de zwaarst getroffen ondernemingen in deze sector teneinde door diversificatie arbeidsplaatsen te behouden (en alternatieve werkgelegenheid te scheppen).

Ieder voorstel in die richting vraagt om een duidelijke beoordeling van de mogelijke doeltreffendheid en de toegevoegde waarde van de onderhavige maatregelen, alsmede vaststelling van de omvang van het probleem en de mogelijke doelgroep. Voorts zouden de maatregelen moeten stroken met de nieuwe financiële perspectieven en met de terzake geldende communautaire regelingen (bijvoorbeeld inzake staatssteun).

<sup>(25)</sup> Zie hoofdstuk 1, tweede streepje, van deze mededeling.

## 7. CONCLUSIES

- De Commissie is tot de analyse gekomen, gesteund door de schattingen van de lidstaten, dat de gevolgen voor de werkgelegenheid van de afschaffing van de belastingvrije verkoop binnen de Europese Unie waarschijnlijk van beperkte duur zijn en zich alleen plaatselijk en in specifieke sectoren zullen doen gevoelen, waarbij het zeevervoer (transport en havendiensten) potentieel het zwaarst wordt getroffen.
- Uit de analyse van de Commissie, die ten minste wordt bevestigd door de enige lidstaat die een dergelijke aanpak heeft ontwikkeld, blijkt anderzijds dat terugsluizing van de belastingopbrengsten en verplaatsing van de verkoop op de middellange termijn zeer wel kan resulteren in een nettoschepping van werkgelegenheid.
- De Commissie geeft de hoogste prioriteit aan de schepping van werkgelegenheid. Zij is van mening dat de gevolgen voor andere sectoren (in het bijzonder andere takken van vervoer en de gewone detailhandel) eveneens in aanmerking dienen te worden genomen. Voorts is de Commissie van mening dat de werkgelegenheid moet worden gestimuleerd door middel van verschillende coherente beleidsmaatregelen, waaronder maatregelen — waarop ook de Europese Raad heeft aangedrongen — om de belastingstelsels werkgelegenheidvriendelijker te maken door schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan.
- De Commissie is derhalve van mening dat een verlenging van de belastingvrije regelingen geen doeltreffende oplossing biedt voor de beperkte, specifieke werkgelegenheidsproblemen die zich volgens haar zullen voordoen. Een dergelijke aanpak is te globaal en zou ook relatief duur zijn, gezien de beperkte werkgelegenheidseffecten van de afschaffing voor de Europese economie. Bovendien heeft de ervaring geleerd dat de voortzetting van de belastingvrije regelingen de handelaren niet ertoe aanzet om zich voor te bereiden op een nieuwe situatie.
- Ter ondervanging van de beperkte en specifieke werkgelegenheidseffecten die zouden kunnen ontstaan, zou aanwending van de hierboven beschreven bestaande communautaire instrumenten de beste aanpak zijn. De Commissie dringt er derhalve bij de lidstaten op aan dat zij ten volle gebruik maken van alle mogelijkheden die de huidige en de komende programmeringsperiode (2000-2006) van de structuurfondsen bieden door specifieke financieringsvoorstellen in te dienen.
- Voorts zou, indien de Raad dit dienstig acht, als antwoord op de beperkte, specifieke werkgelegenheidsproblemen die zich zullen voordoen, een nieuwe maatregel kunnen worden ontwikkeld in de vorm van een speciaal hierop afgestemde financiële maatregel van de Gemeenschap, waartoe de Commissie gaarne een voorstel zal indienen indien de Raad hierom zou verzoeken.



## BIJLAGE I

Tabel 1: Reizigersvrijstellingen voor reizen binnen de Europese Unie

Alcoholhoudende dranken	Tabaksproducten	Parfums en toiletwater	Andere goederen
1 liter gedistilleerde drank of likeur met een alcohol-volumegehalte van meer dan 22 % vol of 2 liter gedistilleerde drank met een alcohol-volumegehalte van ten hoogste 22 % vol of 2 liter likeurwijn of mousserende wijn en 2 liter niet-mousserende wijn	200 sigaretten of 100 cigarillo's of 50 sigaren of 250 g rooktabak	50 g parfum en 250 ml toiletwater	Totale waarde 90 EUR <sup>(1)</sup>

(<sup>1</sup>) Deze waarde werd per 1 april 1994 verhoogd van 45 EUR tot 90 EUR.

Tabelle 2: Omzet die volgens de tax-freebranche werd gegeneerd met de belastingvrije verkoop

(in miljard EUR)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Totale belastingvrije verkoop	3,6	3,9	4,5	4,7	5,4	5,8
Belastingvrije verkoop binnen de Europese Unie	—	—	—	—	3,7	4,1

Bron: European Travel Research Foundation (<sup>1</sup>).

(<sup>1</sup>) Zie voetnoot 13.

Tabel 3: Omzet van de detailhandel in het algemeen en de belastingvrije sector in het bijzonder

	1993—1995
Totaal detailhandel (in miljard EUR) ( <sup>1</sup> )	1 361,1
Belastingvrije sector (in miljard EUR)	4,1
Belastingvrije verkoop in % van totaal detailhandel	0,3
Detailhandel, verkoop per werknemer (in 1 000 EUR) ( <sup>1</sup> )	146
Tax-freesector, verkoop per arbeidsplaats in de belastingvrije sector (in 1 000 EUR)	41
Belastingvrije verkoop in % van het BBP	0,07

Bron: Commissie op basis van Eurostat: Retailing in the European Economic Area 1997.

(<sup>1</sup>) Met uitzondering van de autohandel.

Tabel 4: Omzet per productgroep

Verkoop binnen Europese Unie	In miljard EUR	% van totaal
Alcohol (gedistilleerd en wijn)	1,1	27
Tabaksproducten	0,9	22
Parfums en cosmetica	0,9	22
Diversen	1,2	29

Bron: European Travel Research Foundation (\*).

(\* Zie voetnoot 13.

## BIJLAGE II

### Door de lidstaten verstrekte gegevens over de werkgelegenheid

In januari 1999 gaven de lidstaten gevolg aan het verzoek van de Commissie om informatie te verstrekken over de te verwachten werkgelegenheidseffecten van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Raad om de belastingvrije verkoop af te schaffen voor het intracommunautaire reizigersverkeer. Zij zijn daarbij op verschillende manieren te werk gegaan aan de hand van verschillende uitgangspunten. Bijgevolg zijn de gegevens niet volledig vergelijkbaar, ook al geven zij een algemeen beeld.

Zo blijkt dat de lidstaten niet allemaal over even gedetailleerde informatie beschikken. Sommige nationale diensten bleken niet in staat om harde cijfers te verschaffen over de mogelijke werkgelegenheidseffecten.

De verstrekte informatie geeft evenwel nuttige aanknopingspunten voor de beoordeling van de gevolgen voor de werkgelegenheid van de besluiten van de Raad van 1991 en 1992. Deze lijkt de opvatting te staven dat de gevolgen voor de werkgelegenheid macro-economisch gezien niet van belang zijn. De informatie wijst erop dat zich waarschijnlijk aanpassingsproblemen zullen voordoen, maar dat het mogelijk zou moeten zijn om deze op te lossen door een beroep te doen op de structuurfondsen.

Uit de cijfers van de lidstaten blijkt dat de afschaffing van de belastingvrije verkoop binnen de Gemeenschap voor elk van hen zeer beperkte gevolgen heeft.

Aangezien de lidstaten verschillende methoden hebben gebruikt door de opstelling van deze gegevens, is het niet mogelijk om de cijfers gewoon bij elkaar op te tellen. Sommige lidstaten verkozen het om onrechtstreekse gevolgen in aanmerking te nemen (door niet nader toegelichte extrapolaties voor de bepaling van de weerslag op het toerisme enz.), terwijl andere zich baseerden op de belastingvrije sector als geheel, hoewel alleen de belastingvrije verkopen binnen de Europese Unie in het geding zijn. Voorts hebben een paar lidstaten rekening gehouden met het netto-effect van het terugsluizen van belastingopbrengsten. Dit laatste maakt het nog moeilijker om de mogelijke algemene gevolgen te vergelijken.

Er zij ook op gewezen dat sommige lidstaten zich hebben gedistantieerd van de schattingen, omdat het onderzoek door de belastingvrije sector zelf was uitgevoerd.

En tenslotte, wanneer men kijkt naar de schattingen die hieronder zijn samengevat, wordt duidelijk dat de meeste nationale overheidsdiensten slechts een gering onrechtstreeks effect op de werkgelegenheid verwachten.

### België

Er werd geen schatting verstrekt. De Belgische instanties wezen er evenwel op dat de afschaffing van de belastingvrije verkoop heel waarschijnlijk van invloed zal zijn op de werkgelegenheid.

(Bron: Ministerie van Financiën)

**Denemarken**

1 800 arbeidsplaatsen in het lucht- en zeevervoer zouden op de tocht komen te staan maar de belastingopbrengsten (circa 1 miljard DKR) die de afschaffing van de belastingvrijstelling zou opleveren, zou de schepping van 2 200 arbeidsplaatsen mogelijk kunnen maken. Denemarken verklaart derhalve dat er op de lange termijn 400 arbeidsplaatsen zullen worden geschapen.

(Bron: Verslag van het ministerie van de Schatkist — december 1997)

**Duitsland**

— In de luchtvaartsector zouden 1 350 arbeidsplaatsen rechtstreeks bedreigd worden.

— In de sector van het zeevervoer zouden 3 000 arbeidsplaatsen op een totaal van 5 700 verloren kunnen gaan.

(Bron: Analyse die gebaseerd is op sectorale studies die namens de tax-freebranche zijn uitgevoerd)

**Griekenland**

De globale analyse van de Griekse instanties bevat geen enkele schatting. Wel wordt opgemerkt dat er aanzienlijke gevolgen voor de werkgelegenheid kunnen optreden als gevolg van stijgende vervoersprijzen en een mogelijke afname van het toerisme.

(Bron: Studie van KPMG Peat Marwick voor de European Travel Research Foundation (\*) (belastingvrije sector) — november 1997)

**Spanje**

Er wordt een totaal genoemd van 22 406 arbeidsplaatsen die verloren zouden gaan. Voorts zou de afschaffing van de belastingvrije verkoop leiden tot een stijging van de prijzen van het luchtvervoer en een afname van het toerisme.

(Bron: Ministerie van Financiën)

**Frankrijk**

De gegevens hebben hoofdzakelijk betrekking op het zeevervoer en verschillende productiesectoren.

— Noordelijke regio's — gebied rond Calais en Bretagne: Scheepvaartmaatschappijen: verwacht wordt dat 1 500 banen verloren zullen gaan; havens: 600 banen getroffen; handel: 2 500 banen.

— Cognac-regio (productie en handel): 2 500 banen.

— Andere gebieden waar alcoholhoudende dranken worden vervaardigd (productie en handel): 290 banen.

— Parfumindustrie (productie en handel): 1 100 banen.

— Andere industrieën (productie en handel): 900 banen.

(Bron: Ministerie van Economische Zaken, Financiën en Industrie — januari 1999)

**Ierland**

— Luchtvaartsector: 466 banen worden bedreigd.

— Zeevervoer: 700 banen worden bedreigd.

— Indirect banenverlies (productiesectoren enz.) werd buiten beschouwing gelaten.

— De budgettaire gevolgen van de afschaffing worden geschat op een toename van de inkomsten van 30 tot 45 miljoen IEP.

(Bron: KPMG-studie namens het ministerie van Financiën — maart 1998)

(\*) Zie voetnoot 13.

**Italië**

Italië verschaft geen ramingen maar verklaarde dat er in de luchtvaartsector een flink aantal banen verloren zou gaan gezien de grote omzet die op intracommunautaire verbindingen wordt gerealiseerd (66 % van de totale omzet van de sector in 1998).

(Bron: Speciaal onderzoek van het ministerie van Financiën)

**Luxemburg**

Alleen de luchtvaartsector zou getroffen worden: mogelijk zes ontslagen op de korte termijn en vier tot zes ontslagen op de middellange termijn.

(Bron: Ministerie van Financiën, gebaseerd op informatie van de bedrijfstak)

**Nederland**

— Voor de directe werkgelegenheid schat Nederland dat het banenverlies tussen de 681 (schatting van de bedrijfstak (Benelux Duty-Free Association), juli 1997) en 3 258 ligt (schatting van de bedrijfstak (European Travel Research Foundation<sup>(1)</sup>), oktober 1998).

— Voor de indirecte werkgelegenheid zou het banenverlies tussen de 362 (schatting van de bedrijfstak van juli 1997) en 681 (schatting van de bedrijfstak van oktober 1998) liggen. Gezien de herkomst van deze informatie wordt evenwel van de zijde van de nationale overheid aangemaand tot enige terughoudendheid ten aanzien van deze schattingen.

(Bron: Ministerie van Financiën, gebaseerd op schattingen van de tax-freesector)

**Oostenrijk**

De luchtvaartsector zou getroffen zijn: een verlies van 250 banen op een totaal van 500 in deze sector.

(Bron: Ministerie van Financiën)

**Portugal**

De belastingvrije verkoop in het intracommunautaire reizigersverkeer maakt bijna 70 % uit van de totale omzet. In het ongunstigste geval zou de bedrijvigheid in deze sector kunnen teruglopen met ongeveer 57 %.

(Bron: Ministerie van Financiën, gebaseerd op schattingen van de tax-freesector)

**Finland**

Voor de luchtvaartsector wordt gevreesd dat 100 banen verloren zullen gaan.

Voor het zeevervoer:

— zouden 2 500 tot 3 000 banen op de tocht staan bij het vervoer over de Oostzee. Dit hangt evenwel af van de bedrijfsstrategie die de betrokken ondernemingen volgen voor verbindingen via de Ålandseilanden (buiten het belastinggebied van de Gemeenschap);

— voor de Botnische Golf wordt er gerekend met een verlies van 300 banen. Er wordt evenwel een nationale steunmaatregel (op grond van een openbare-dienstverplichting) overwogen;

— zouden voorts onrechtstreeks 200 arbeidsplaatsen getroffen worden door de afschaffing van de belastingvrije verkoop.

(Bron: Ministerie van Financiën)

**Zweden**

Het antwoord van Zweden is gebaseerd op een studie die het in maart 1998 had uitgevoerd: de gevolgen voor de werkgelegenheid zouden zich vooral doen gevoelen bij de veerdiensten, waar naar schatting 500 tot 1 200 arbeidsplaatsen verloren zouden gaan.

<sup>(1)</sup> Zie voetnoot 13.

Voorts zouden nog eens 500 arbeidsplaatsen bedreigd zijn, maar dit zal afhangen van de bedrijfsstrategie van de betrokken ondernemingen ten aanzien van verbindingen via de Ålandseilanden (buiten het belastinggebied van de Gemeenschap).

Ten aanzien van de indirecte effecten worden geen structurele gevolgen voor de detailhandel verwacht; er is sprake van een beperkte weerslag op het toerisme en een marginaal effect op de prijs van het vrachtwagenvervoer. Voor het passagiersvervoer per veerboot zouden de prijsstijgingen ongeveer 15 % bedragen.

(Bron: Verslag van het ministerie van Verkeer en Communicatie — maart 1998)

#### Het Verenigd Koninkrijk

Het rechtstreekse verlies van banen in tax-free winkels op luchthavens en bij luchtvaartmaatschappijen, verboden en de Eurotunnel zou tussen de 1 300 en de 2 700 liggen.

Het indirecte verlies aan werkgelegenheid op veerboten, in havens en in de plaatselijke economie zou tussen de 780 en 915 liggen.

Bovendien zouden indirect nog eens 580 tot 1 300 banen verloren gaan, hoofdzakelijk in de productiesector (tabaksproducten, alcohol en parfums).

(Bron: Studie van het ministerie van Milieubeheer, Verkeer en Regionaal Beleid)

### BIJLAGE III

#### Betalingsverplichtingen die nog moeten worden uitgevoerd — Stand per 1 januari 1999 voor bepaalde doelstellingen van de communautaire structuurfondsen (CSF) en communautaire initiatieven (CI) <sup>(1)</sup>

Huidige prijzen, 1999		Betalingsverplichtingen die nog moeten worden uitgevoerd (in miljoen EUR)
CSF	Doelstelling 1	18 596
	Doelstelling 2	4 336
	Doelstellingen 3 en 4	3 062
	Doelstelling 5b	2 594
	Doelstelling 6	210
	Subtotaal CSF	
CI	Interreg II.A	1 286
	MKB	418
	Adapt	645
	Subtotaal CI	
Totaal		31 149

Bron: De Commissie.

<sup>(1)</sup> Deze cijfers zijn verkregen door het totaal van de per 1 januari 1999 uitgevoerde betalingsverplichtingen af te trekken van de totale kredieten voor 1994-1999 (na de nieuwe toewijzingen in 1998).