



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.05.2000  
COM(2000) 316 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE  
AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT EN  
HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**betreffende de toepassing door Denemarken, Finland en Zweden van beperkingen op de  
hoeveelheden accijnsgoederen welke door reizigers voor eigen gebruik op het  
grondgebied van deze landen uit andere lidstaten kunnen worden binnengebracht**

## 1. INLEIDING

### 1.1. Achtergrond

Volgens de beginselen van de interne markt hebben particulieren het recht zonder beperkingen accijnsgoederen uit een lidstaat in een andere binnen te brengen op voorwaarde dat de goederen voor eigen gebruik werden aangeschaft en door de particulieren zelf worden vervoerd. Op bedoelde goederen wordt accijns geheven in de lidstaat van aankoop en zij zijn aan geen verdere accijnsheffingen onderworpen in de lidstaat van bestemming. Doel van deze geharmoniseerde regel is het correct functioneren van de interne markt.

Een tijdelijke afwijking van dit grondbeginsel werd toegekend aan Denemarken, Finland en Zweden, die van ouds voor alcoholhoudende dranken en tabaksproducten hoge accijnsheffingen hebben toegepast als belangrijke bron van belastinginkomsten en om sociale redenen. Genoemde lidstaten hebben het recht beperkingen toe te passen met betrekking tot de hoeveelheden van bepaalde accijnsgoederen welke op hun grondgebied door particulieren mogen worden binnengebracht (voor een overzicht van de door deze landen op dit ogenblik toegepaste beperkingen zie bijlage 1). Bovendien is het deze lidstaten toegestaan de nodige controles in het kader van het toezicht op die beperkingen uit te voeren en accijns te heffen op de hoeveelheden waarmee de opgelegde begrenzingsen worden overschreden. Genoemde controles mogen evenwel niet intensief en systematisch worden uitgevoerd aan de interne grenzen. Dergelijke afwijkingen beperken het recht van de burger in de interne markt en kunnen zelfs aanleiding geven tot dubbele heffingen op accijnsgoederen die rechtmatig werden aangeschaft in een lidstaat en in een beperkingen toepassende lidstaat worden binnengebracht. De Commissie is daarom altijd van oordeel geweest dat zij in hun omvang en in de tijd beperkt moeten blijven tot wat strikt genomen nodig is om de betrokken lidstaten in staat te stellen zich op een situatie zonder restricties voor te bereiden.

De afwijkingen werden vastgelegd in artikel 26 van Richtlijn 92/12/EEG<sup>1</sup>. De op gedistilleerde dranken en tabaksproducten toepasselijke Deense afwijking steunt op dit artikel sedert de opheffing van fiscale grenscontroles op 1 januari 1993 (vóór deze datum paste Denemarken beperkingen toe op grond van een speciale bepaling betreffende vrijstellingen voor reizigers opgenomen in Richtlijn 69/169/EEG<sup>2</sup>). De op alle alcoholhoudende dranken en tabaksproducten toepasselijke Finse en Zweedse afwijkingen werden oorspronkelijk tot 1996 toegekend in de Akte van Toetreding van deze landen tot de EU.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 92/12/EEG betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB L 76 van 23.3.1992, blz. 1), zoals gewijzigd bij Richtlijn 96/99/EG van de Raad van 30 december 1996 (PB L 8 van 11.1.1997, blz. 12-13).

<sup>2</sup> Richtlijn 69/169/EEG van de Raad van 28 mei 1969 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 (PB L 133 van 4.6.1969, blz. 6), zoals gewijzigd bij Richtlijn 94/4/EG van de Raad van 14 februari 1994 (PB L 60 van 3.3.1994, blz. 14-15).

De afwijkingen werden laatstelijk verlengd bij Richtlijn 96/99/EG<sup>3</sup>, waarbij artikel 26 van Richtlijn 92/12/EEG met ingang van 1 januari 1997 werd gewijzigd<sup>4</sup>. De Commissie had deze verlenging in 1996 voorgesteld, ten einde de betrokken lidstaten meer tijd te geven om zich aan alle implicaties van de interne markt aan te passen, met dien verstande dat de verlenging voor een korte termijn moest worden toegekend en de kwantitatieve beperkingen geleidelijk moesten worden afgeschaft.

Op basis van dit voorstel heeft de Raad Finland en Denemarken een verlenging van de beperkingen tot eind 2003 toegestaan, eveneens met dien verstande dat de beperkingen vóór het verstrijken van die termijn geleidelijk werden afgeschaft. Zweden kon destijds niet instemmen met een definitieve datum voor het verstrijken van zijn afwijking en de Raad heeft dit land een verlenging van de afwijking tot eind juni 2000 toegestaan, mits een herzieningsmechanisme werd ingesteld.

Denemarken en Finland mogen eveneens striktere regels toepassen op goederen die worden ingevoerd door hun ingezetenen die het grondgebied gedurende een periode van niet meer dan 24 uur hebben verlaten, maar alleen Denemarken heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

## 1.2. Opzet van dit verslag

Op grond van artikel 26, lid 2, van Richtlijn 92/12/EEG brengt de Commissie uiterlijk op 30 juni 2000 bij het Parlement en de Raad<sup>5</sup> verslag uit over de gang van zaken in verband met de door Denemarken en Finland toegepaste afwijkingen.

In artikel 26, lid 3, van Richtlijn 92/12/EEG wordt bepaald dat de Zweedse afwijking verstrijkt op 30 juni 2000. Deze bepaling bevat evenwel een herzieningsclausule waarin wordt verwezen naar het herzieningsmechanisme omschreven in artikel 281

---

<sup>3</sup> PB L 8 van 11.1.1997, blz. 12-13.

<sup>4</sup> Artikel 26 van Richtlijn 92/12/EEG zoals gewijzigd bij Richtlijn 96/99/EG luidt als volgt:

- "1. Onverminderd het bepaalde in artikel 8, worden Denemarken en Finland tot en met 31 december 2003 gemachtigd de specifieke bepalingen van de tweede en de derde alinea van dit lid toe te passen op bepaalde alcoholhoudende dranken en tabaksproducten die particulieren voor eigen gebruik in andere lidstaten hebben gekocht en op hun grondgebied hebben binnengebracht. Met ingang van 1 januari 1997 worden Denemarken en Finland gemachtigd om dezelfde beperkingen te blijven toepassen als die welke zij op 31 december 1996 hanteerden voor de hoeveelheid goederen die in hun grondgebied mag worden binnengebracht zonder verdere betaling van accijns. Deze beperkingen worden door de betrokken lidstaten geleidelijk afgeschaft. Wanneer dergelijke goederen door ingezetenen van hun grondgebied worden ingevoerd, mogen Denemarken en Finland de afwijkende regeling beperken tot personen die het grondgebied gedurende een periode van meer dan 24 uur hebben verlaten.
2. Uiterlijk op 30 juni 2000 brengt de Commissie bij het Parlement en de Raad verslag uit over de tenuitvoerlegging van lid 1.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 8, wordt Zweden, mits een herzieningsmechanisme wordt ingesteld in de trant van dat hetwelk is vastgesteld in artikel 28 terdecies van Richtlijn 77/388/EEG, van 1 januari 1997 tot en met 30 juni 2000 gemachtigd om dezelfde beperkingen te blijven toepassen als het op 31 december 1996 hanteerde voor de hoeveelheid alcoholhoudende dranken en tabaksproducten die particulieren voor eigen gebruik op Zweeds grondgebied mogen binnenbrengen zonder verdere betaling van accijns.
4. Denemarken, Finland en Zweden worden gemachtigd accijnzen te heffen en de nodige verificaties te verrichten betreffende de producten die onder dit artikel vallen."

<sup>5</sup> Het verslag is eveneens gericht aan het Economisch en Sociaal Comité, dat bij het geraadpleegd worden over het op de Noordse beperkingen gerichte voorstel van de Commissie te wens te kennen gaf met betrekking tot het verslag te worden geconsulteerd.

van de Zesde BTW-Richtlijn<sup>6</sup>. De Commissie is van mening dat deze clausule hoogstens kan impliceren dat de Commissie eveneens verslag dient uit te brengen over de gang van zaken in verband met de door Zweden toegepaste afwijking. Om deze reden en omdat Zweden heeft verzocht om een verlenging van zijn vrijstelling tot de afloopdatum voor de Deense en Finse vrijstellingen, acht de Commissie het wenselijk de toepassing van de afwijking door Zweden in dit verslag eveneens onder de loep te nemen.

Aangezien in artikel 26, lid 1, van Richtlijn 92/12/EEG niet wordt ingegaan op de details van het liberaliseringsproces maar deze details dus aan Denemarken en Finland worden overgelaten, dient in dit verslag in de eerste plaats te worden nagegaan welke maatregelen genoemde lidstaten tot dusver hebben genomen om de beperkingen tegen de vastgestelde afloopdatum geleidelijk weg te werken (hoofdstuk 4). Verder wordt in het verslag beschreven op welke wijze Denemarken, Finland en Zweden de beperkingen in de praktijk doen naleven en controleren (hoofdstuk 2), en beoordeeld in welke mate de toegepaste beperkingen beantwoorden aan de doelstellingen, daarbij uitgaand van de resultaten van de verificaties bedoeld in artikel 26, lid 4, van Richtlijn 92/12/EEG en van statistische gegevens betreffende de verhouding tussen de hoeveelheden onder de beperkingen vallende accijnsgoederen die het land uit een andere lidstaat binnenkomen, en het totale verbruik van particulieren voor bedoelde producten (hoofdstuk 3).

Voor de beschrijving van de situatie in elk van de betrokken lidstaten en de statistische gegevens werd uitgegaan van de antwoorden van genoemde lidstaten op een desbetreffende vragenlijst.

## **2. HANDHAVING EN CONTROLE VAN DE BEPERKINGEN**

In de drie betrokken lidstaten zijn uit een andere lidstaat aankomende reizigers die meer dan de toelaatbare hoeveelheid alcoholhoudende dranken of tabaksproducten bij zich hebben, verplicht deze goederen ongevraagd bij de douane of de belastingdienst aan te geven.

In Denemarken dienen zij een aangifteformulier in te vullen en in een "Told-Skat Letter Box" te deponeren. Indien in de aankomstterminal (bijv. van luchthavens) een parcours in het rood wordt aangewezen, dient dat parcours voor de aangifte te worden doorlopen. Binnen een maand na hun aangifte, ontvangen de reizigers een rekening voor het te betalen bedrag. De Deense autoriteiten houden met betrekking tot het op deze wijze elk jaar geïnde bedrag geen gegevens bij maar maakten de opmerking dat weinig reizigers gebruik lijken te maken van deze mogelijkheid de goederen aan de grens of schriftelijk aan te geven. Zij deelden verder mede dat de controle op de beperkingen aan de binnengrenzen een relatief bescheiden karakter draagt, aangezien de meeste grensposten op dit ogenblik niet meer bemand zijn. De bagage van reizigers wordt slechts steekproefsgewijs gecontroleerd.

---

<sup>6</sup> Zesde Richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid- Staten inzake omzetbelasting - Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag PB L 145 van 13.6.1977, blz. 1) zoals gewijzigd bij Richtlijn 1999/85/EG van de Raad van 22 oktober 1999 (PB L 277 van 28.10.1999, blz. 34-36).

Bij aankomst in Finland uit een andere lidstaat worden de reizigers aangemaand tot de keuze van het voor hun situatie juiste reizigersparcours, indien er althans een dergelijke parcoursindeling beschikbaar is. Reizigers die meer accijnsgoederen bij zich hebben dan de hoeveelheid die zonder accijns te betalen mag worden ingevoerd, dienen het rode parcours te kiezen. Reizigers die met een motorvoertuig uit een andere lidstaat arriveren in een terminal zonder rood parcours, moeten op een zichtbare plaats achter de voorruit een rode of groene kaart aanbrengen.

De Finse instructies betreffende de bevoegdheid en verplichting van de douaneautoriteiten om de uit andere lidstaten in Finland arriverende reizigers te controleren, bevatten de bepaling dat de bevoegdheden in het kader van de douanewet eveneens voor de controle van het intracommunautair verkeer kunnen worden uitgeoefend. In laatstgenoemd geval echter moeten de inspecties worden uitgevoerd om speciale gegronde redenen die verband houden met een door de autoriteiten met betrekking tot een afzonderlijk geval uit de algemene situatie afgeleid vermoeden. De duur of het doel van de reis, het ontbreken van bagage, gebrek aan duidelijkheid betreffende het doel van de reis, het verleden van een persoon, enz., kunnen als gegronde redenen worden beschouwd.

In Zweden moeten de boven de toegestane maxima naar het land meegebrachte hoeveelheden bij de douane worden aangegeven, indien de goederen via een bemande douanecontrolepost worden ingevoerd. De reiziger krijgt de keus tussen het onmiddellijk aan de douane of binnen twee weken aan de belastingdienst te Gävle betalen van het verschuldigde bedrag. Indien de goederen niet via een bemande douanecontrolepost worden ingevoerd, moeten zij bij de belastingdienst te Gävle niet later dan vijf dagen na de invoer ervan zijn aangegeven. De belasting dient binnen twee weken na de datum van de heffingsbeschikking te worden betaald.

Uit bovenstaande beknopte omschrijving van de procedures blijkt dat voor het in de praktijk handhaven van de beperkingen in de eerste plaats wordt gerekend op vrijwillige medewerking van de reiziger. Denemarken, Finland en Zweden delen mede dat de controles over het geheel genomen beperkt blijven en slechts steekproefsgewijs en om gegronde redenen (vermoeden van fraude) worden uitgevoerd. Controles en administratieve formaliteiten blijven, ondanks de beperkte aanwending ervan, niettemin belemmeringen voor het vrije verkeer van personen en goederen vormen.

Het volgende hoofdstuk heeft betrekking op de resultaten van de controles in die zin dat de omvang van de door de autoriteiten geïnde accijns en het aantal voor elke lidstaat afzonderlijk verrichte verificaties worden nagegaan. Verder wordt geprobeerd de doeltreffendheid van de controles op de beperkingen en van de toepassing van de beperkingen zelf te evalueren aan de hand van statistische gegevens betreffende het totale verbruik en het geraamde aandeel van het totale verbruik waarvoor de goederen uit andere lidstaten zijn "ingevoerd".

### 3. RESULTATEN VAN DE CONTROLES

#### 3.1. Denemarken

Zoals reeds vermeld houden de Deense autoriteiten geen gegevens bij met betrekking tot het bedrag dat elk jaar wordt geïnd naar aanleiding van de in de "Told-Skat Letter Box" gedeponeerde aangiften, en merken zij op dat weinig reizigers van genoemde faciliteit gebruik lijken te maken.

Met betrekking tot het aantal verificaties en de daarop gebaseerde ramingen van de gesmokkelde hoeveelheden sigaretten en gedistilleerde drank hebben de Deense autoriteiten de volgende gegevens verstrekt (afzonderlijke gegevens betreffende de resultaten van controles aan binnengrenzen zijn slechts beschikbaar vanaf 1998):

*Tabel 1: Resultaten van de controles van reizigers binnen de EG door de Deense douaneautoriteiten*

	1998	1999
Controles van afzonderlijke reizigers	193 753	104 420
Controles van vervoermiddelen	50 521	27 884
Gesmokkelde sigaretten (in duizenden)	67 548	20 487
Gesmokkelde gedistilleerde drank (in liters)	85 367	126 163

De raming van de sigarettensmokkel kwam overeen met ongeveer 2.9% van de totale verkochte hoeveelheid waarvoor wel belasting werd betaald in 1999. Voor gedistilleerd is de vastgestelde hoeveelheid smokkelgoed in 1999, ondanks het kleinere aantal verificaties, aanzienlijk toegenomen en kwam overeen met circa 8.4% van de voor dat jaar verkochte totale hoeveelheid waarvoor belasting werd betaald.

De geregistreerde hoeveelheid smokkelgoed is aanzienlijk maar vertegenwoordigt in Denemarken slechts een fractie van het verbruik van genoemde goederen waarvoor geen accijns wordt betaald. De Deense autoriteiten merken op dat voor een betrekkelijk hoog percentage van het verbruik kan worden aangenomen dat het gaat om illegaal verkregen gedistilleerde dranken en tabaksproducten maar dat het moeilijk is zich een idee te vormen van de hoeveelheden. Zij schatten het verbruik waarvoor geen Deense accijns wordt betaald, op circa 50% van het gedistilleerd verbruik waarvoor belasting wordt betaald en 20% van het sigarettenverbruik waarvoor belasting wordt betaald (het cijfer voor sigaretten is vergelijkbaar met dat voor bier en wijn, die niet aan beperkingen zijn onderworpen; het percentage plucht voor bier en wijn hoger te liggen maar is waarschijnlijk gedaald omdat de accijns op bier en wijn werd verlaagd). Aangezien sigaretten en gedistilleerd, waarvoor de regel betreffende de periode van 24 uren van toepassing is, typisch de producten zijn die door vakantiegangers, zakenreizigers, enz., mee naar huis worden gebracht, wordt verondersteld dat bovenvermelde cijfers iets zijn gedaald naar aanleiding van de

afschaffing van de belastingvrije verkoop op 1 juli 1999. De producten blijven echter aanzienlijk goedkoper in de andere lidstaten.

### *Conclusie*

Ofschoon de in beslag genomen hoeveelheden smokkelwaar aanzienlijk zijn, vertegenwoordigen zij slechts een fractie van het aandeel van het verbruik waarvoor geen belasting werd betaald. Het aandeel van het gedistilleerdverbruik waarvoor geen belasting werd betaald ligt zeer hoog, veel hoger zelfs dan voor bier en wijn, waarop geen beperkingen van toepassing zijn. Hieruit blijkt dat het in een interne markt moeilijk is beperkingen te doen naleven en dat beperkingen niet doeltreffend zijn ter bestrijding van illegaal goederenverkeer. De Deense Regering voert aan dat de beperkingen niet kunnen worden opgeheven zonder een zeer aanzienlijke aanpassing van de heffingen, omdat het inslaan van voorraden over de grenzen anders catastrofale proporties zou kunnen bereiken. Zelfs in de huidige situatie echter wordt, ondanks de toepassing van beperkingen, de gedistilleerde drank voor meer dan de helft van het totale particuliere verbruik verkregen via invoer door particulieren zonder betaling van accijns.

## **3.2. Finland**

Finland beschikt niet over afzonderlijke gegevens betreffende het totale bedrag van de accijnsrechten geheven op goederen welke boven de toegelaten hoeveelheden door reizigers het land worden binnengebracht. Afzonderlijke gegevens konden enkel worden verkregen van de douane te Turku, de belangrijkste plaats van inscheping/ontscheping voor het intracommunautair verkeer. Het aldaar verrichte aantal inspecties is (ongeveer 1000 per jaar) evenals het jaarlijks geïnde accijnsbedrag (47,440 FIM in 1999) miniem. Er werden geen significante accijnsbedragen geïnd voor het luchtverkeer.

Het totale aantal controles van reizigers komende uit andere lidstaten was zeer gering. In 1997 en 1999 varieerde het totale aantal van 6000 tot 8000. Het aantal controles dat aanleiding gaf tot het nemen van maatregelen varieerde van 300 tot meer dan 400. Voor 1995 en 1996 zijn geen gegevens beschikbaar.

Het zeer geringe aantal controles is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat de invoer door reizigers uit de andere lidstaten slechts een klein percentage vertegenwoordigt van de totale invoer van tabaksproducten en alcoholhoudende dranken door reizigers. In de volgende tabel zijn cijfers opgenomen betreffende de totale invoer van alcoholhoudende dranken en sigaretten waarop geen Finse accijns werd betaald, en het aandeel van deze invoer naar herkomst:

Tabel 2: totale invoer door reizigers in 1998 en 1999 zonder verdere betaling van accijns (binnen de beperkingen voor derde landen of EU-lidstaten dan wel boven die beperkingen maar zonder te zijn aangegeven) en aandeel van deze invoer naar herkomst<sup>7</sup>.

	<i>Totale invoer (in miljoenen liters of, voor sigaretten, in miljoenen stuks)</i>		<i>Uit Estland en Rusland</i>		<i>Uit Zweden</i>		<i>Uit andere landen (EU + derde landen)</i>	
	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
<i>Bier</i>	19,2	22,0	74%	76%	20%	18%	6%	7%
<i>Wijn</i>	3,3	2,8	39%	38%	17%	23%	44%	40%
<i>Intermediaire producten</i>	1,8	1,8	45%	49%	22%	20%	32%	31%
<i>Gedistilleerd</i>	3,6	3,8	50%	53%	16%	16%	34%	31%
<i>Sigaretten</i>	493	514	61%	60%	14%	18%	26%	22%

Uit deze tabel blijkt dat de meeste in Finland door reizigers ingevoerde alcoholhoudende dranken en sigaretten afkomstig zijn uit derde landen. De uit Zweden ingevoerde goederen kunnen in het kader van dit verslag buiten beschouwing worden gelaten, omdat zij doorgaans belastingvrij op de veerboot tussen Zweden en Finland via de Åland-eilanden worden gekocht. De invoer van bier uit derde landen vormt voor Finland het belangrijkste probleem. Van deze invoer is de omvang het grootst en de invoer uit derde landen komt overeen met 75% van de totale bierinvoer.

In volgende tabel worden de gegevens betreffende de totale invoer en de invoer uit derde landen met het totale verbruik in Finland in 1998 vergeleken.

<sup>7</sup>

Volgens de Gallupenquête van Statistics Finland in de jaren 1996 tot 1999.



Tabel 3: Invoer uit andere lidstaten dan Zweden en uit andere derde landen dan Rusland en Estland in 1998 als percentage van de totale invoer

	<i>Totaal verbruik (in miljoenen liters of, voor sigaretten, in miljoenen stuks)</i>	<i>Totale invoer (in miljoenen liters of, voor sigaretten, in miljoenen stuks)</i>	<i>Invoer uit andere lidstaten dan Zweden en uit andere derde landen dan Rusland en Estland als percentage van de totale invoer</i>	<i>Invoer uit andere lidstaten dan Zweden en uit andere derde landen dan Rusland en Estland als percentage van het totale verbruik</i>
	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)=(3)x(2)/(1)</b>
<b><i>Bier</i></b>	398,7	19,2	6%	<b>0.3%</b>
<b><i>Wijn</i></b>	73,5	3,3	44%	<b>2%</b>
<b><i>Intermediaire producten</i></b>	27,6	1,8	32%	<b>2.1%</b>
<b><i>Gedistilleerd</i></b>	27,5	3,6	34%	<b>4.4%</b>
<b><i>Sigaretten</i></b>	5347	493	26%	<b>2.6%</b>

Uit deze tabel blijkt duidelijk dat de invoer uit andere lidstaten dan Zweden slechts een klein percentage van het totale particuliere verbruik vertegenwoordigt (zie laatste kolom van de tabel). In de cijfers is eveneens de invoer uit andere derde landen dan Estland en Rusland begrepen, waarvoor geen aparte gegevens beschikbaar zijn. Bovendien is een groot gedeelte van bedoelde goederen waarschijnlijk gekocht in taxfreeshops tot en met 30 juni 1999. In een memorandum van het Nationaal Onderzoek- en Ontwikkelingscentrum voor Welzijn en Gezondheid wordt hierover opgemerkt dat de uit andere lidstaten door reizigers meegebrachte hoeveelheden alcoholhoudende dranken en sigaretten in de periode van het tweede tot het derde kwartaal van 1999 waarschijnlijk met 20 tot 30% zijn verminderd. De algemene conclusie van dit Centrum is dat de hoeveelheden alcoholhoudende dranken en sigaretten die in Finland uit EU-landen worden ingevoerd door reizigers welke deze inclusief accijnsrechten in andere lidstaten hebben gekocht, nog steeds vrij gering zijn en sedert 1995 nauwelijks zijn toegenomen. Het is voor bedoelde goederen onmogelijk een exact cijfer op te geven maar het lijkt redelijk aan te nemen dat van alle in Finland door reizigers binnengebrachte hoeveelheden alcoholhoudende dranken en tabaksproducten minder dan 10 % bestaat uit in andere lidstaten gekochte accijnsgoederen.

## *Conclusie*

Het intracommunautair verkeer lijkt in Finland aan zeer weinig controle te worden onderworpen maar dat belet niet dat de door reizigers uit andere lidstaten naar Finland meegebrachte hoeveelheden accijnsgoederen klein zijn en zelfs blijven kleiner worden. Een mogelijke verklaring hiervoor is de geografische situatie van Finland, die het zich bevoorraden over de grens minder aantrekkelijk maakt, maar ook het feit dat de toepassing van beperkingen en de aan alle overtredingen verbonden zware sancties een afschrikkingseffect hebben. Het grootste gedeelte van de invoer bestaat uit belastingvrije goederen ingevoerd via het luchtverkeer (tot 1 juli 1999), belastingvrije goederen gekocht op de veerboot tussen Zweden en Finland of goederen ingevoerd uit derde landen.

### **3.3. Zweden**

De Zweedse autoriteiten beschikken over gegevens inzake accijsrechten geïnd door het belastingkantoor van Gävle. Genoemde accijsrechten hebben betrekking op aangiften welke zonder onmiddellijke betaling bij de douane werden ingediend en aangiften spontaan ingediend door reizigers die Zweden zijn binnengekomen via een onbemande grenspost of een grensovergang waar geen douaneambtenaren aanwezig zijn. In totaal werd in 1997 8,7 miljoen SEK, in 1998 20.9 miljoen SEK en in 1999 8.1 miljoen SEK geïnd. Als verklaring voor de scherpe toename in 1998 vermelden de Zweedse autoriteiten het feit dat met ingang van 1 juli 1998 de douane het recht kreeg goederen in beslag te nemen waarvoor met enige zekerheid kon worden aangenomen dat de belasting niet was betaald. Daardoor werd grotendeels een halt toegeroepen aan de stilaan algemeen geworden praktijk de goederen boven de toegelaten hoeveelheden niet aan te geven of bij de aangifte valse persoonsgegevens op te geven. De uitwerking van deze maatregel lijkt evenwel van tijdelijke aard te zijn geweest, aangezien in 1999 de omvang van het geïnde totaalbedrag opnieuw naar het niveau van 1997 was gedaald.

De Zweedse autoriteiten stellen door de band geen statistieken op over het aantal controles van uit andere lidstaten arriverende reizigers. Er zijn een aantal gegevens beschikbaar over controles op touringcars in Helsingborg (de overvaart tussen deze haven en Denemarken duurt slechts 20 minuten). In 1999 werden 431 autobussen gecontroleerd. Als resultaat van deze controles werden 64.000 liter gedistilleerd, 9.453 liter wijn, 13.029 liter bier en 31.900 sigaretten in beslag genomen. Het grootste gedeelte van de in beslag genomen goederen werd niet door de eigenaar opgeëist, omdat doorgaans niemand wenst te bekennen hoeveelheden boven de toegelaten belastingvrije maxima in zijn bezit te hebben. Er zijn aanwijzingen dat van deze autobusreizen geregeld gebruik wordt gemaakt om te proberen alcoholhoudende dranken te importeren voor doorverkoop aan derden.

Met betrekking tot de sedert 1992 door de douane in beslag genomen totale hoeveelheden alcoholhoudende drank en tabaksproducten is meer gedetailleerde informatie beschikbaar. Ofschoon de in beslag genomen hoeveelheden sedert 1996 aanzienlijk zijn toegenomen, is het aantal inbeslagnemingen gedaald, zodat de hoeveelheden per inbeslagneming veel groter zijn geworden. Voor gedistilleerde en alcoholhoudende dranken, bijvoorbeeld, is de totale in beslag genomen hoeveelheid van 80.462 liter in 1995 tot 507.581 liter in 1998, en de hoeveelheid per in beslagneming van 16 tot circa 120 liter toegenomen. Dit zou erop kunnen wijzen dat het smokkelen van alcoholhoudende dranken meer en meer veeleer een zaak van

georganiseerde fraude en criminele organisaties is geworden dan het gevolg van het niet naleven van de beperkingen door particuliere reizigers.

Uit het KALK-verslag “Alcohol consumption in Sweden in the 1990s” blijkt dat het totale alcoholverbruik is toegenomen van 7,8 liter (equivalent in 100% zuivere alcohol) in 1995 tot 8,2 liter per persoon in 1997.

*Tabel 4: Totaal alcoholverbruik in liters van 100% alcohol per inwoner van 15 jaar of ouder (gebaseerd op KALK-cijfers<sup>8</sup>)*

	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Totaal verbruik</i>	7,7	7,8	7,8	8,0	8,2
<i>Binnenslands gekocht en belast</i>	6,2	6,3	6,1	5,9	5,9
<i>Invoer door particulieren</i>	0,7	0,7	0,8	1,1	1,5

Uit de tabel blijkt dat het aandeel in het totale alcoholverbruik van de door particulieren uit ander EU-landen ingevoerde alcoholhoudende dranken sedert 1995 scherp is gestegen. Bedoeld aandeel kwam tussen 1990 en 1995 overeen met circa 9 à 10% maar nam aanzienlijk toe tot ongeveer 14% in 1996 en 18% in 1997 (de vermelde hoeveelheden omvatten eveneens de in het intracommunautaire reisverkeer gekochte belastingvrije goederen; cijfers met betrekking tot hoeveelheden die boven de toegestane maxima voor belastingvrije goederen werden ingevoerd, zijn niet beschikbaar).

Met betrekking tot sigaretten zijn de statistieken beperkter. Volgens de ramingen van de “Raad Misdaadpreventie” was er in 1998 een totaal verbruik van 9,2 miljard sigaretten. Hiervan werden 2 miljard sigaretten belastingvrij en 0,2 miljard sigaretten in Denemarken gekocht. Het geregistreerde verbruik nam af van 8 miljard sigaretten in 1995 en 1996 tot 6 miljard in 1997 en 1998. Een gedeelte van deze afname kan worden toegeschreven aan het toenemen van de sluikhandel in sigaretten, die volgens de Raad Misdaadpreventie in 1998 een omvang had van 500 miljoen sigaretten.

### *Conclusie*

Uit bovenvermelde gegevens blijkt in de eerste plaats dat van de drie betrokken lidstaten Zweden het naleven van de intracommunautaire beperkingen op de meest intensieve wijze controleert. In tegenstelling tot Denemarken past Zweden beperkingen toe voor alle alcoholhoudende dranken en tabaksproducten. In tegenstelling tot Finland is de geografische situatie van Zweden bevorderlijk voor het over de grens naar lidstaten met lagere belastingtarieven gaan shoppen. Toch blijkt uit de statistische gegevens inzake invoer door particulieren ook dat in Zweden een

---

<sup>8</sup> KALK is een project betreffende Zweedse alcoholstatistieken dat wordt gesponsord door de belangrijkste particuliere en openbare stakeholders in de sector alcoholische dranken.

aanzienlijk percentage van het particulier verbruik betrekking heeft op goederen welke door particulieren uit andere lidstaten werden ingevoerd zonder belasting te betalen, en dat dit percentage toeneemt. Ondanks de invoering van stringenter maatregelen lijkt de fraude te blijven bestaan en zelfs toe te nemen, terwijl het verbruik van alcoholhoudende drank per persoon niet afneemt.

#### 4. GENOMEN MAATREGELEN

Op grond van artikel 26, lid 1, van Richtlijn 92/12/EEG zijn Denemarken en Finland verplicht de beperkingen tussen 1 januari 1997 en eind 2003 geleidelijk op te heffen, hoewel zij zelf kunnen beslissen over de wijze waarop zij bedoelde liberalisering tot stand brengen.

Denemarken past beperkingen toe voor gedistilleerde dranken en tabaksproducten sedert de opheffing van de fiscale grenscontroles tussen de lidstaten op 1 januari 1993 (vóór die datum paste Denemarken gelijksoortige beperkingen toe op grond van een speciale bepaling betreffende vrijstellingen voor reizigers opgenomen in Richtlijn 69/169/EEG). Denemarken heeft sedert die datum, en ondanks de thans in de Richtlijn opgenomen wettelijke verplichting, de hoeveelheden gedistilleerde drank en tabaksproducten die door reizigers kunnen worden ingevoerd, niet verhoogd. Het vervangen van de periode van 36 uren door die van 24 uren op het ogenblik dat de afwijking op 1 januari 1997 werd verlengd, was een kleine stap vooruit.

Finland heeft de beperking voor gedistilleerd en intermediaire producten iets geliberaliseerd op 1 januari 1998, toen het mogelijk werd 1 liter gedistilleerd EN (in plaats van OF) 3 liter intermediaire producten in te voeren. Op dit ogenblik is bij de Raad een voorstel in behandeling dat betrekking heeft op het in het intracommunautair verkeer toelaten van de invoer van geleidelijk grotere hoeveelheden bier tussen medio 2000 en 31 december 2003 (datum waarop de beperking voor bier dan volledig zou worden opgeheven). Voor de andere producten (wijn, intermediaire producten en tabaksproducten) werden tot dusver geen stappen ondernomen.

Aangezien de aan Zweden toegekende beperking eind juni 2000 zou vervallen, werd voor de aan die datum voorafgaande periode geen liberaliseringsverplichting in artikel 26 opgenomen. Zweden heeft sedert zijn toetreding tot de EU geen stappen ondernomen om de vrijstellingen voor reizigers te vergroten, hetgeen in belangrijke mate verklaart waarom dit land verzoekt om een verdere verlenging overeenkomend met de looptijd van de afwijkingen voor Denemarken en Finland.

Tenslotte zijn er weinig of geen stappen ondernomen in de periode tussen de datum waarop de afwijkingen in 1997 werden verlengd, en vandaag. Finland heeft besloten de beperkingen voor bier vanaf juli 2000 geleidelijk te liberaliseren maar heeft geen maatregelen met betrekking tot de andere producten aangekondigd, evenmin als Denemarken voor de producten waarvoor het beperkingen toepast. De Commissie herinnert aan de wettelijke verplichting van deze lidstaten en verzoekt hun dringend onmiddellijk de stappen te ondernemen die nodig zijn voor een vlotte overgang naar de toepassing van de normale communautaire voorschriften. Voor Zweden kan slechts een verlengingsregeling worden overwogen waarin een nauwkeurig uitgestippeld liberaliseringsproces voor de periode juli 2000 - eind 2003 is opgenomen.

## 5. ALGEMENE CONCLUSIES

Zoals in de inleiding werd vermeld, vormen de door Denemarken, Finland en Zweden toegepaste beperkingen op de hoeveelheden accijnsgoederen welke in die landen uit andere lidstaten door reizigers voor eigen gebruik mogen worden ingevoerd, een afwijking van het beginsel dat het verkeer binnen de interne markt vrij moet zijn. Het lag voor de hand dat de afwijkingen werden toegekend, en in 1997 verlengd, ten einde de betrokken lidstaten in staat te stellen hun beleid geleidelijk geheel aan de vereisten van de interne markt aan te passen. Van deze lidstaten werd dus expliciet of impliciet verwacht dat zij de maatregelen zouden nemen die nodig waren om de beperkingen geleidelijk op te heffen.

In dit verslag werd aangetoond dat het nageleefd worden van de beperkingen in aanzienlijke mate afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van de reizigers en dat het, binnen een interne markt gebaseerd op het beginsel van vrij verkeer van goederen en personen, moeilijk is om op de naleving van de beperkingen doeltreffend toe te zien. De intensiteit van de controles verschilt van land tot land, hoofdzakelijk als gevolg van hun verschillende geografische situatie. Uit de statistische gegevens betreffende het totale verbruik van aan de beperkingen onderworpen goederen en het percentage van dat totale verbruik waaraan de goederen afkomstig uit andere lidstaten beantwoorden, blijkt dat laatstgenoemd percentage doorgaans hoog ligt (vooral in Denemarken en Zweden) en toeneemt ondanks de toepassing van de beperkingen. De toepassing van beperkingen is dus duidelijk niet doeltreffend om de invoer tegen te gaan van hogere dan de voor reizigers toegelaten hoeveelheden, en lijkt zelfs bevorderlijk te zijn voor het op gang komen van illegale activiteiten en georganiseerde sluikhandel. Dergelijke activiteiten kunnen en moeten, zelfs in omstandigheden waarin alle beperkingen voor de wet respecterende reizigers zijn weggenomen, door de lidstaten worden bestreden.

Het lijkt in het algemeen onmogelijk om binnen een interne markt beperkingen voor intracommunautaire reizigers doeltreffend te doen naleven, temeer daar systematische controles aan de binnengrenzen op grond van het Gemeenschapsrecht verboden zijn. De Commissie verzoekt derhalve elk van de betrokken lidstaten dringend werk te maken van de maatregelen die nodig zijn voor een vlotte overgang naar de toepassing van de vigerende algemene voorschriften tegen uiterlijk de datum waarop hun afwijking verstrijkt. In dit verband, en ondanks de voor Denemarken en Finland vastgestelde wettelijke verplichting, is er met betrekking tot de beperkingen sedert de verlenging in 1997 nog niets essentieels ondernomen. Finland heeft slechts recentelijk liberaliseringsmaatregelen genomen met betrekking tot de beperkingen voor bier, waarbij het overigens de beperkingen op de invoer van bier uit derde landen nog heeft verstrengd.

**BIJLAGE 1**

**Afwijkingen bedoeld in artikel 26 (intracommunautaire kwantitatieve beperkingen voor reizigers)**

	<b>Afloop- datum</b>	<b>Voorwaarden</b>	<b>Tabaksproducten</b>	<b>Alcoholische en gedistilleerde dranken</b>	<b>Intermediaire producten of mousserende wijnen</b>	<b>Wijn</b>	<b>Bier</b>
<b>ZW</b>	30/6/2000	Personen die Zweden binnenkomen	300 sigaretten <b>of</b> 150 cigarillo's <b>of</b> 75 sigaren <b>of</b> 400g tabak	<b>1 liter of 3 liter</b>		<b>5 liter</b>	<b>15 liter</b>
<b>DK</b>	31/12/2003	Personen die Denemarken binnenkomen en Deense ingezetenen die meer dan 24 uren buiten Denemarken hebben verbleven	300 sigaretten <b>of</b> 150 cigarillo's <b>of</b> 75 sigaren <b>of</b> 400g tabak	<b>1,5 liter</b>			
		Deense ingezetenen die minder dan 24 uren buiten Denemarken hebben verbleven	100 sigaretten <b>of</b> 150 cigarillo's <b>of</b> 75 sigaren <b>of</b> 400g tabak	<b>0 liter</b>			
<b>FINL</b>	31/12/2003	Personen die Finland binnenkomen	300 sigaretten <b>of</b> 150 cigarillo's <b>of</b> 75 sigaren <b>of</b> 400g tabak	<b>1 liter</b>	<b>3 liter</b>	<b>5 liter</b>	<b>15 liter</b>