



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.12.2021
COM(2021) 817 final

2021/0418 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 2008/118/EG en Richtlijn (EU) 2020/262 (herschikking)
betreffende taxfreeshops in de Franse terminal van de Kanaaltunnel**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Als gevolg van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie wordt met dit voorstel een vroegere bepaling van Richtlijn 92/12/EEG, waarin de specifieke status van de vaste Kanaalverbinding en de vergelijkbaarheid van deze situatie met die van een haven wordt erkend, opnieuw in de accijnsrichtlijn¹ opgenomen.

Met het voorstel wordt een eerdere bepaling opnieuw ingevoerd, waardoor de heropening wordt toegestaan van taxfreeshops in de Franse terminal van de vaste Kanaalverbinding, zoals met name het geval is in de Franse havens Calais en Duinkerke en in de Britse terminal van de vaste Kanaalverbinding (Folkestone).

De vaste Kanaalverbinding is een spoorverbinding die bestaat uit twee hoofdtunnels en een bijbehorende diensttunnel, onder het Kanaal tussen Folkestone (Kent, Verenigd Koninkrijk) en Coquelles (Pas-de-Calais, Frankrijk), en terminalzones voor het controleren van de toegang tot en de uitgang uit de tunnels. De verbinding heeft de kenmerken van een zeeverbinding met grenscontroles aan de twee toegangsterminals tot de vaste Kanaalverbinding.

In Richtlijn 92/12/EEG² werd de specifieke status van de vaste Kanaalverbinding erkend en werd de situatie ervan met betrekking tot de regeling voor taxfreeshops met die van een haven gelijkgesteld. De reden hiervoor was de wens om rekening te houden met deze nieuwe verbinding tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in vergelijking met de veerboten die de zeeverbinding verzorgen en zodoende een gelijk speelveld te creëren tussen de vaste Kanaalverbinding en de zeeverbindingen.

Deze bepaling werd echter niet overgenomen toen de belastingvrije verkoop tussen de lidstaten in 1999 werd afgeschaft, omdat de taxfreeshops in kwestie geen producten aan passagiers leverden die zich buiten het fiscale grondgebied van de Unie bevonden.

In overeenstemming met de huidige regels van de accijnsrichtlijn zijn taxfreeshops daarom alleen toegestaan op luchthavens en havens in de Unie voor de verkoop aan passagiers met een bestemming die buiten het fiscale grondgebied van de Unie is gelegen. Dit wordt gerechtvaardigd met het oog op het voorkomen van belastingontduiking en -misbruik³.

Met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie werd de vaste Kanaalverbinding op 31 december 2020 een grensoverschrijdende verbinding tussen de Unie en een derde land. In overeenstemming met de accijnsrichtlijn herintroduceerden veerdienstmaatschappijen opnieuw de belastingvrije verkoop van goederen aan boord van hun schepen tijdens de overtocht over zee naar het Verenigd Koninkrijk. Ook in de havens van Calais en Duinkerke werden taxfreeshops geopend. Bovendien had het Verenigd Koninkrijk reeds toestemming verleend voor een verkooppunt in hun terminal van de vaste Kanaalverbinding in Folkestone. De Franse terminal van de vaste Kanaalverbinding kan op grond van de huidige regels echter geen taxfreeshops openen.

¹ Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG (PB L 9 van 14.1.2009, blz. 12) is ingetrokken en vervangen door Richtlijn (EU) 2020/262, die op 13 februari 2023 in werking treedt.

² Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 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.).

³ Overweging 14 van Richtlijn 2008/118/EG van de Raad.

Het voorstel heeft tot doel om reizigers die de vaste Kanaalverbinding van Frankrijk naar het Verenigd Koninkrijk gebruiken, belastingvrije faciliteiten te bieden die vergelijkbaar zijn met de faciliteiten voor personen die over zee van een lidstaat naar een derde land reizen.

De passagiers van de vaste Kanaalverbinding bevinden zich in dezelfde situatie als passagiers die het fiscale grondgebied van de Unie over zee verlaten. Zodra de passagiers van de vaste Kanaalverbinding voor hun reis zijn ingecheckt en de terminal met taxfreeshops hebben betreden, bevinden zij zich in een vergelijkbare situatie als passagiers die zich in een haven bevinden, in die zin dat deze passagiers hun reis naar een derde land zullen voortzetten.

De terminal van de vaste Kanaalverbinding is niet vergelijkbaar met een spoorwegterminal, omdat er op deze terminal geen treinen stoppen, maar alleen pendelbussen die uitsluitend toegankelijk zijn voor voertuigen en niet voor voetgangers. Passagiers die de vaste Kanaalverbinding gebruiken, kunnen pas op de bestemming uitstappen. Het risico op niet-naleving van de accijnsregels en de belastingvrijstellingen bij invoer door reizigers en bijgevolg de controlelast voor de douaneautoriteiten zouden daarom beperkt zijn, en vergelijkbaar met passagiers die per boot of vliegtuig reizen.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Volgens de huidige regels zijn de gevallen waarin goederen taxfree mogen worden verkocht aan reizigers die het grondgebied van de Unie verlaten, duidelijk vastgesteld, om belastingontduiking en -misbruik te voorkomen. De terminal van de vaste Kanaalverbinding heeft de kenmerken van een haven en is rechtstreeks verbonden met de haven van Calais. Beide infrastructuren maken een overtocht over zee onder dezelfde voorwaarden mogelijk.

De vastgelegde bestemming van de reiziger is een derde land en het is gemakkelijker om de hoeveelheid belastingvrije goederen te controleren die de reiziger heeft gekocht. Het risico op fraude, met name het risico dat passagiers belastingvrije goederen kopen zonder de Unie te verlaten, is dus beperkt.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

De maatregel eerbiedigt de goede werking van de eengemaakte markt en de noodzaak eerlijke mededinging te waarborgen. Door de maatregel wordt het verschil in behandeling tussen de vaste Kanaalverbinding en de havens van Calais en Duinkerke, en tussen de Franse terminal (Coquelles) en de Britse terminal (Folkestone), waarvan de situatie als juridisch en feitelijk vergelijkbaar zou kunnen worden beschouwd voor de accijnsrichtlijn, tot een minimum beperkt. Daarnaast concurreert het personenvervoer via de vaste Kanaalverbinding op dezelfde relevante markt als het zeevervoer. De herinvoering van de bijzondere status heeft uitsluitend betrekking op de vaste Kanaalverbinding in de Franse terminal (Coquelles) en niet op spoorwegterminals. Om die reden zal de maatregel niet voor buitensporige verstoring van de mededinging of belemmering van de werking van de eengemaakte markt zorgen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De accijnsrichtlijn zal bij dit richtlijnvoorstel worden gewijzigd op grond van artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Krachtens dit artikel stelt de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen en volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, de bepalingen vast die betrekking hebben op de harmonisatie van de regels van de lidstaten op het gebied van de indirecte belastingen.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het onder artikel 113 VWEU vallende gebied van de indirecte belastingen ressorteert als zodanig niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie in de zin van artikel 3 VWEU.

Overeenkomstig artikel 14 van Richtlijn 2008/118/EG zijn taxfreeshops echter alleen toegestaan op luchthavens en havens in de Unie voor de verkoop aan passagiers met een bestemming die buiten het fiscale grondgebied van de Unie is gelegen.

Bijgevolg kan alleen door een wijziging van Richtlijn 2008/118/EG machtiging worden verleend voor de opening van taxfreeshops in de Franse terminal (Coquelles) van de vaste Kanaalverbinding.

- **Evenredigheid**

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, aangezien het niet verder gaat dan nodig is om de doelstellingen van de Verdragen in verband met de goede werking van de eengemaakte markt te verwezenlijken.

- **Keuze van het instrument**

Er is gekozen voor een richtlijn tot wijziging van de accijnsrichtlijn.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

Dit voorstel betreft een technische wijziging van de regels voor taxfreeshops en vormt als zodanig geen nieuw beleid of een substantiële wijziging van het bestaande beleid.

Het is een rechtstreeks gevolg van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie en het feit dat de vaste Kanaalverbinding een grensoverschrijdende verbinding tussen de Unie en een derde land is geworden.

Dit voorstel herstelt een eerdere bepaling⁴, die de exploitatie van taxfreeshops in de terminals van de vaste Kanaalverbinding toestond. Het doel van deze bepaling is uiteengezet in het verslag van de Commissie van 1996 over de door de lidstaten toegepaste verkooppuntcontrolesystemen: “Om de twee Kanaaltunnelterminals dezelfde behandeling als de veerboten te gunnen, heeft de Raad ook in dat geval belastingvrije levering van goederen toegestaan”.

Over het geheel genomen zijn er geen significante economische gevolgen voor de eengemaakte markt, aangezien de bepaling beperkt zal blijven tot de Franse terminal van de vaste Kanaalverbinding en dus slechts op één verkooppunt van toepassing zal zijn. Het risico op belastingverliezen is zeer klein, omdat de terminal van de vaste Kanaalverbinding niet te vergelijken is met een spoorwegterminal aangezien deze niet toegankelijk is voor voetgangers, maar alleen voor voertuigen. Personen die via de vaste Kanaalverbinding reizen, kunnen zich niet zo vaak en vrij bewegen als personen die over land reizen. Het risico op fraude is beperkt.

Bovendien is de situatie van de vaste Kanaalverbinding in Europa uniek, omdat het gaat om een tunnel onder zee tussen een EU-land en een derde land.

Om die redenen werd geen effectbeoordeling of openbare raadpleging noodzakelijk geacht.

⁴ Artikel 28 van Richtlijn 92/12/EEG van de Raad.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De accijns is geen eigen middel. Het voorstel heeft daarom geen gevolgen voor de Uniebegroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Er is geen uitvoeringsplan nodig. Met dit voorstel, waarin de specifieke status van de vaste Kanaalverbinding wordt erkend en de situatie ervan met die van een haven of luchthaven wordt gelijkgesteld, wordt opnieuw een vroegere bepaling van Richtlijn 92/12/EEG in de accijnsrichtlijn opgenomen. De maatregel zal geen significante economische gevolgen voor de eengemaakte markt hebben, aangezien de bepaling beperkt zal blijven tot de Franse terminal van de vaste Kanaalverbinding.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 2008/118/EG en Richtlijn (EU) 2020/262 (herschikking) betreffende taxfreeshops in de Franse terminal van de Kanaaltunnel

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 113,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Parlement¹,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 14, lid 1, van Richtlijn 2008/118/EG van de Raad³ kunnen de lidstaten vrijstelling van de betaling van accijns verlenen voor accijnsgoederen die zijn geleverd door taxfreeshops op luchthavens en havens van de Unie aan reizigers die naar een derdelandsgebied reizen.
- (2) De vaste Kanaalverbinding is een spoorverbinding die bestaat uit twee tunnels, onder het Kanaal tussen Folkestone (Kent, Verenigd Koninkrijk) en Coquelles (Pas-de-Calais, Frankrijk). Aan beide zijden is een bijbehorende diensttunnel en een terminalzone om de toegang tot en de uitgang uit de tunnels te controleren. De verbinding heeft de kenmerken van een zeeverbinding met grenscontroles aan de twee toegangsterminals. Beide infrastructuren maken een overtocht over zee onder dezelfde voorwaarden mogelijk.
- (3) De terminal van de vaste Kanaalverbinding moet daarom worden beschouwd als gelijkwaardig aan een haven in de zin van artikel 14 van Richtlijn 2008/118/EG van de Raad.
- (4) Vanwege de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie, die tot de opening van de taxfreeshops in met name de havens van Calais en Duinkerke en in de terminal van het Verenigd Koninkrijk van de vaste Kanaalverbinding in Folkestone heeft geleid, is het passend de opening van taxfreeshops in de Franse terminal van de vaste Kanaalverbinding in Coquelles toe te staan.
- (5) Aangezien passagiers die de vaste Kanaalverbinding gebruiken, niet kunnen uitstappen voordat zij hun bestemming bereiken, zouden het risico op niet-naleving van de accijnsregels en de belastingvrijstellingen bij invoer door reizigers en bijgevolg de

¹ PB C van [...], blz. .

² PB C van , blz. .

³ Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG (PB L 9 van 14.1.2009, blz. 12).

controlelast voor de douaneautoriteiten beperkt zijn. Om fraude, ontwijking of misbruik te voorkomen, moet Frankrijk evenwel de nodige controlemaatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de belastingvrijstelling in de taxfreeshops van de Franse terminal in Coquelles correct wordt toegepast.

- (6) Aangezien Richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad⁴ Richtlijn 2008/118/EG met ingang van 13 februari 2023 intrekt en vervangt, moet ook de overeenkomstige bepaling in Richtlijn (EU) 2020/262 worden gewijzigd.
- (7) Richtlijnen 2008/118/EG en (EU) 2020/262 moeten daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Wijziging van Richtlijn 2008/118/EG

Artikel 14 van Richtlijn 2008/118/EG wordt als volgt gewijzigd:

- (1) het volgende lid 1 bis wordt ingevoegd:

“1 bis. De in lid 1 bedoelde vrijstelling geldt ook voor producten die door taxfreeshops in de Franse terminal van de Kanaaltunnel in Coquelles zijn geleverd aan passagiers die in het bezit zijn van een geldig vervoersbewijs voor een reis naar het Verenigd Koninkrijk via de vaste Kanaalverbinding.”;

- (2) lid 3 wordt vervangen door:

“3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te garanderen dat de in de leden 1, 1 bis en 2 genoemde vrijstellingen zodanig worden toegepast dat elke vorm van fraude, ontwijking of misbruik wordt voorkomen.”.

Artikel 2

Wijziging van Richtlijn (EU) 2020/262

Artikel 13 van Richtlijn (EU) 2020/262 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) het volgende lid 1 bis wordt ingevoegd:

“1 bis. De in lid 1 bedoelde vrijstelling geldt ook voor producten die door taxfreeshops in de Franse terminal van de Kanaaltunnel in Coquelles zijn geleverd aan passagiers die in het bezit zijn van een geldig vervoersbewijs voor een reis naar het Verenigd Koninkrijk via de vaste Kanaalverbinding.”;

- (2) lid 3 wordt vervangen door:

“3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te garanderen dat de in de leden 1, 1 bis en 2 genoemde vrijstellingen zodanig worden toegepast dat elke vorm van fraude, ontwijking of misbruik wordt voorkomen.”.

Artikel 3

Wanneer een lidstaat besluit de in artikel 14, lid 1, van Richtlijn 2008/118/EG bedoelde vrijstelling overeenkomstig artikel 1 van deze richtlijn of de in artikel 13, lid 1, van Richtlijn

⁴ Richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns (PB L 58 van 27.2.2020, blz. 4).

(EU) 2020/262 bedoelde vrijstelling overeenkomstig artikel 2 van deze richtlijn toe te passen, en de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststelt om uitvoering te geven aan deze richtlijn, deelt hij de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.

Wanneer de lidstaat die bepalingen aanneemt, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaat.

Artikel 4

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 5

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter