CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 21 maart 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij verzoekschrift van 26 mei 1988, gebaseerd op artikel 169 EEG-Verdrag, heeft de Commissie het Hof verzocht vast te stellen, dat Ierland, door de vrijstellingen van omzetbelastingen en accijnzen bij de invoer van goederen in het internationale reizigersverkeer vast te stellen op een lager bedrag dan in de artikelen 1, 2 en 4 van richtlijn 69/169/EEG van de Raad van 28 mei 1969 [1] is bepaald, de op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2. Het geschil tussen de Commissie en Ierland is een gevolg van het feit dat steeds meer personen uit Ierland korte uitstapjes naar Noord-Ierland gingen maken om er inkopen te doen — de belastingen zijn er over het algemeen lager dan in Ierland —, om de gekochte goederen dan als „persoonlijke bagage van reizigers" in de zin van de richtlijn met vrijstelling van de Ierse belasting in Ierland in te voeren.

3. Eerst een korte recapitulatie van het communautaire vrijstellingsstelsel. Volgens artikel 1 van de richtlijn zijn in het reizigersverkeer tussen *derde landen en de Gemeenschap* goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers, vrijgesteld van omzetbelastingen en accijnzen bij invoer, mits het invoer betreft waaraan elk handelskarakter vreemd is en de totale waarde van die goederen per persoon niet meer dan 45 ECU bedraagt. [2] Voor reizigers beneden de vijftien jaar kunnen de Lid-Staten het bedrag van deze vrijstelling beperken tot minimaal 23 ECU. [3] Met betrekking tot het *reizigersverkeer tussen Lid-Staten* voorziet artikel 2 van de richtlijn voorts in een vrijstelling van omzetbelastingen en accijnzen bij de invoer van goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers, voor zover het invoer betreft waaraan elk handelskarakter vreemd is en de totale waarde van die goederen per persoon niet meer bedraagt dan 350 ECU (bedrag van toepassing ten tijde van de feiten). [4] Voor reizigers beneden de vijftien jaar kunnen de Lid-Staten het bedrag van

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — 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 1969, L 133, blz. 6).

2 — Artikel 1 van richtlijn 81/933/EEG van de Raad van 17 november 1981 tot wijziging van de richtlijnen 69/169/EEG en 78/1035/EEG voor wat betreft de belastingvrijstellingen die van toepassing zijn in het internationale reizigersverkeer en bij invoer van uit derde landen afkomstige kleine zendingen goederen zonder commercieel karakter (PB 1981, L 338, blz. 24).

3 — Ibidem.

4 — Artikel 1 van richtlijn 85/348/EEG van de Raad van 8 juli 1985 tot wijziging van richtlijn 69/169/EEG 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 1985, L 183, blz. 24). Nadien is dit bedrag bepaald op 390 ecu bij artikel 1 van richtlijn 88/664/EEG van 21 december 1988 houdende negende wijziging van richtlijn 69/169/EEG 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 1988, L 382, blz. 41).

deze vrijstelling beperken tot 90 ECU[5] Artikel 4 ten slotte bepaalt zowel voor de in artikel 1 bedoelde reizigers als voor die welke onder artikel 2 vallen, dat de Lid-Staten voor bepaalde goederen, zoals tabaksprodukten, alcoholische dranken, parfum, koffie en thee, kwantitatieve beperkingen instellen en dat aan reizigers beneden de vijftien — in sommige gevallen de zeventien — jaar geen vrijstelling met betrekking tot die goederen wordt verleend.

4. Om te beginnen zal ik het over deze algemene regelen van het vrijstellingsstelsel hebben, zoals zij in de artikelen 1, 2 en 4 van de richtlijn zijn neergelegd; daarna zal ik een aantal bijzondere aspecten moeten aansnijden. De bezwaren van de Commissie betreffen in wezen immers een op 1 april 1987 van kracht geworden Ierse regeling die uitdrukkelijk op genoemde bepalingen van de richtlijn betrekking heeft. Met name bepaalt artikel 4 van die regeling, dat voor de in de artikelen 1, 2 en 4 van de richtlijn bedoelde vrijstellingen onder *reizigers* wordt verstaan een persoon die zich gedurende het tijdvak van 48 uur onmiddellijk voorafgaande aan zijn aankomst op Iers grondgebied, buiten dat grondgebied bevond en die dat op verlangen van de bevoegde ambtenaar kan aantonen. Anders gezegd, om te onderscheiden tussen „fiscale reizigers" en degenen die het als „echte reizigers" beschouwt, wil Ierland de in de richtlijn bepaalde vrijstellingen enkel toekennen aan personen die een reis van ten minste 48 uur buiten zijn grondgebied hebben gemaakt.

5. Het betoog waarmee de Commissie haar beroep motiveert, komt er kort gezegd op neer, dat Ierland, onder het mom van uitlegging van de richtlijn, er in werkelijkheid bepalingen aan toevoegt door de toepassing van de voorziene vrijstellingen van extra voorwaarden afhankelijk te stellen. Het zou hier dus niet gaan om nadere preciseringen van de richtlijn die met de geest ervan in overeenstemming zijn, doch om nationale maatregelen die met de richtlijn in strijd zijn en de toepassing ervan verijdelen. Het Verenigd Koninkrijk, dat aan de zijde van de Commissie intervenieert, is het met die zienswijze eens.

6. Ierland voert van zijn kant een aantal argumenten aan waarvan het meent, dat die het standpunt van de Commissie volledig ontzenuwen. Het stelt, dat het heeft gehandeld onder druk van de omstandigheden, meer bepaald de buitensporige omvang van het reizigersverkeer tussen Ierland en Noord-Ierland met het oog op — dank zij de vrijstellingen — fiscaal voordelige inkopen. Het heeft hierover veelzeggende gegevens verstrekt, die door de Commissie niet zijn weersproken: in december 1986 bij voorbeeld passeerden op één dag meer dan 18 500 personen een bepaalde grenspost na een dagje inkopen in Noord-Ierland, en kort voor Kerstmis 1986 vormden zich aan de grens 12 km lange files van voertuigen — waaronder veel openbare vervoermiddelen —, die van een groot winkelcentrum in Noord-Ierland terugkwamen. De douane telde op één enkele dag 220 autobussen. De Ierse regering raamt het aantal fiscale shopping-uitstapjes van haar onderdanen in 1986 op 3,6 miljoen — een cijfer dat overeenkomt met dat van de totale bevolking van Ierland — en de invoer als persoonlijke bagage van die reizigers op meer dan 300 miljoen IRL, dat wil zeggen 1,9% van het bruto nationaal produkt, 12,9% van de invoer van consumptiegoederen voor onmid-

5 — Verhoogd tot 100 ECU bij artikel 1 van richtlijn 88/664/EEG, reeds aangehaald.

dellijk verbruik en 91,2% van het tekort op de lopende rekening van de internationale betalingsbalans. Voor hetzelfde jaar 1986 raamt zij het inkomstenverlies voor de Ierse schatkist als gevolg van die aankopen op 40 miljoen IRL, wat overeenkomt met 0,6% van de totale staatsinkomsten, 1,4% van de indirecte belastingen en 2,9% van het begrotingstekort.

7. Ierland meent, dat een dergelijke situatie wijst op *misbruik* van de uit richtlijn 69/169 voortvloeiende rechten, in die zin dat het niet verenigbaar kan zijn met de bepalingen en de geest van de richtlijn, dat bedoelde vrijstellingen worden verleend aan personen die uitsluitend voor hun inkopen van Ierland naar Noord-Ierland reizen. Om korte metten te maken met dat oneigenlijk gebruik van de in de richtlijn voorziene faciliteiten, was het nodig gebleken het criterium om „echte" en „fiscale" reizigers van elkaar te onderscheiden, te preciseren in die zin, dat degene die binnen 48 uur na zijn vertrek naar Ierland terugkeert, geen „echte" reiziger is die op vrijstelling aanspraak heeft. Om het misbruik van richtlijn 69/169 te definiëren, verwijst Ierland inzonderheid naar 's Hofs arresten in de „Butterfahrt"-zaken. De gevolgen van het misbruik zouden in casu echter nog ernstiger zijn geweest doordat het Verenigd Koninkrijk niet bij het EMS is aangesloten en men te maken had met de in de EEG nagenoeg unieke situatie, dat een munteenheid die deel uitmaakte van het EMS en zeer stabiel was, aan de grens tussen Ierland en het Verenigd Koninkrijk in contact was met een vlottende munteenheid [6], waarbij de instabiliteit van de wisselkoersverhouding tussen het Ierse en het Britse pond er meer dan eens voor zorgde, dat de „fiscale" uitstapjes naar Noord-Ierland nog aantrekkelijker werden.

8. Ter rechtvaardiging van het onderscheid tussen „echte" en „fiscale" reizigers stelt Ierland voorts, dat de richtlijn betreffende de vrijstellingen in feite een aantal *uitzonderingen* vaststelt op de *regel*, dat zolang de omzetbelastingen en de accijnzen niet zijn geharmoniseerd, over de ingevoerde produkten omzetbelastingen en accijnzen worden geheven; bij een *extensieve* uitlegging van de richtlijn echter, waarbij de vrijstelling ook wordt toegekend aan personen die louter fiscale reizen maken, zou de uitzondering tot regel worden, en dat kan toch niet de bedoeling zijn.

9. Voor de beoordeling van zijn initiatief moet, aldus de Ierse regering, nog rekening worden gehouden met het feit dat de Commissie niet tegen het misbruik van de vrijstellingen is opgetreden. Zij had met name geen gevolg gegeven aan de in het procesverbaal van de vergadering van de Raad van 8 juli 1985 opgenomen verklaring, waarin haar was gevraagd „te onderzoeken of onderscheid kan worden gemaakt tussen 'echte' reizen en reizen met louter fiscale doeleinden, en of zulk onderscheid opportuun is, en hem daarover vóór eind 1987 een rapport over te leggen met haar voorstellen voor een oplossing, voor zover er op dat moment nog een probleem bestaat". [7]

10. Ongetwijfeld bevond Ierland zich, wegens zijn landgrens met het Verenigd Koninkrijk en de door de richtlijn geboden mogelijkheden, in een bijzondere, om niet te zeggen vervelende situatie. Dat het economisch nadeel heeft geleden, staat buiten

6 — Verweerschrift, blz. 16 van de Franse versie.

7 — Zoals aangehaald in het verweerschrift, blz. 18 van de Franse versie.

kijf. Doch ook al zullen de opstellers van het EEG-Verdrag zich de opmars naar de grote binnenmarkt waarschijnlijk anders hebben voorgesteld dan in de ongewone vorm van 12 km lange files — waarin talrijke autobussen — met reizigers uit de ene Lid-Staat, die de winkelcentra in de naburige Lid-Staat bestormen, toch lijken de maatregelen die Ierland heeft getroffen, mij onverenigbaar met het gemeenschapsrecht. Ik ben het op dit punt met de Commissie en het Verenigd Koninkrijk eens, en wel op grond van een aantal overwegingen die ik nu zal uiteenzetten.

11. Om te beginnen meen ik, dat het Ierse besluit niet in overeenstemming is met de bewoordingen van de richtlijn.

12. Volgens de considerans van de richtlijn is het weliswaar „noodzakelijk... in afwachting van een verdergaande harmonisatie der indirecte belastingen, in [het] handelsverkeer [tussen de Lid-Staten] de belastingheffing bij invoer en het ontheffen van belasting bij uitvoer, te handhaven" [8], doch is het evenzeer „wenselijk ... dat de bevolking der Lid-Staten zelfs vóór deze harmonisatie, zich meer bewust wordt van de realiteit van de gemeenschappelijke markt en dat te dien einde maatregelen worden genomen om in het reizigersverkeer tussen de Lid-Staten de regeling voor de belastingheffing bij invoer verder te liberaliseren". [9] Die verlichting van de belastingheffing vormt „een verdere stap ... naar de onderlinge openstelling van de markten der Lid-Staten en naar het scheppen van omstandigheden welke analoog zijn aan die van een binnenlandse markt". [10] Zij moet „beperkt blijven tot de niet-commerciële invoer van goederen door reizigers", waarbij de betrokken goederen in de regel „in het land van herkomst (land van uitreis) slechts inclusief belasting kunnen worden verworven, zodat het door het land van inreis afzien — binnen de gestelde grenzen — van de heffing van omzetbelasting en accijnzen bij invoer, vermijdt dat dubbele belastingheffing plaatsvindt, zonder dat zulks ertoe leidt dat geen belasting wordt geheven". [11]

13. Deze gedachten vinden hun neerslag in de bepalingen van de richtlijn betreffende het vrijstellingsregime. De inhoud van de artikelen 1, 2 en 4 heb ik reeds vermeld. De bij die artikelen toegekende vrijstellingen zijn uitgedrukt in de maximumwaarde in ecu van de ingevoerde goederen, met dien verstande dat voor reizigers beneden de vijftien jaar andere bedragen gelden; voor bepaalde produkten echter heeft de vrijstelling betrekking op een maximumhoeveelheid, die in sommige gevallen echter niet geldt voor reizigers beneden de vijftien of zeventien jaar. De bedoelde artikelen bevatten geen voorwaarden met betrekking tot de minimumreisduur. De enige beperkingen die erin zijn gesteld, betreffen, zoals gezegd, de waarde of de hoeveelheid van de ingevoerde goederen.

14. Andere bepalingen van de richtlijn beperken de toepassing van de in de artikelen 1, 2 en 4 bedoelde vrijstellingen. Artikel 5 [12] bepaalt bij voorbeeld, dat de Lid-Staten de waarde en/of de hoeveelheid van de voor vrijstelling in aanmerking komende goederen kunnen beperken, wanneer deze uit een andere Lid-Staat of een derde land worden ingevoerd door personen die hun

8 — Eerste overweging van de considerans.

9 — Tweede overweging van de considerans.

10 — Derde overweging van de considerans.

11 — Vierde overweging van de considerans.

12 — In de versie van richtlijn 72/230/EEG van de Raad van 12 juni 1972 inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de in het internationale reizigersverkeer geldende regeling inzake omzetbelastingen en accijnzen (PB 1972, L 139, blz. 28).

verblijfplaats hebben in het grensgebied, door grensarbeiders of door het personeel van de in het internationale verkeer gebruikte vervoermiddelen. Een dergelijke beperking is ook toegestaan voor invoer door leden van de strijdkrachten van een Lid-Staat. Deze beperkingen zijn evenwel niet van toepassing wanneer de betrokkenen aantonen, dat zij zich buiten het grensgebied van de aangrenzende Lid-Staat of van het aangrenzende derde land hebben begeven. Zoals men ziet, houdt geen van de in artikel 5 voorziene beperkingen van de vrijstellingen verband met het doel of de duur van de reis. Verwezen wordt alleen naar de verblijfplaats of naar de plaats of de aard van de beroepswerkzaamheden van de betrokkenen.

15. Op te merken valt voorts, dat wat de specifieke beperkingen voor Ierland aangaat, de Ierse republiek, in afwijking van artikel 2 van de richtlijn, goederen waarvan de eenheidswaarde hoger is dan 77 ecu van de vrijstelling kan uitsluiten.[13] Naar het doel of de duur van de reis wordt niet verwezen.

16. Ten slotte dient erop te worden gewezen, dat in een van de richtlijnen tot wijziging van richtlijn 69/169[14] *uitdrukkelijk* naar de duur van de reis wordt verwezen met betrekking tot de beperking van de vrijstellingen door Denemarken. De betrokken bepaling staat Denemarken namelijk toe, bij de invoer met vrijstelling van sigaretten, tabak en bepaalde alcoholhoudende dranken kwantitatieve beperkingen toe te passen, wanneer deze produkten worden ingevoerd door reizigers met woonplaats in Denemarken na een verblijf in een ander land:

— tot en met 31 december 1985, wanneer het verblijf minder dan 48 uur heeft geduurd;

— vanaf 1 januari 1986 tot en met 31 december 1989, wanneer het verblijf minder dan 24 uur heeft geduurd.

De aan Denemarken verleende bevoegdheid berust dus op een *uitdrukkelijke* bepaling van de richtlijn.

17. Uit deze analyse van de tekst van richtlijn 69/169 blijkt, dat in *geen* van de bepalingen die voor alle Lid-Staten gelijkelijk of alleen voor Ierland gelden, een op het doel of een minimumduur van de reis gebaseerde beperking van de vrijstelling is voorzien, en dat de mogelijkheid van Denemarken om op de duur van de reis gebaseerde beperkingen in te stellen, *uitdrukkelijk* is voorzien. In dit stadium van ons onderzoek moeten wij dus vaststellen, dat Ierland voor de zogenaamd ter precisering van richtlijn 69/169 getroffen maatregelen geen steun kan vinden in de formele bepalingen of de in de considerans verwoorde doelstellingen van de richtlijn.

18. De argumenten van de Ierse regering vinden evenmin steun in de uitlegging die in 's Hofs rechtspraak aan de richtlijn is gegeven. Gelijk de Commissie en het Verenigd Koninkrijk hebben opgemerkt, lijken de door Ierland voor zijn standpunt ingeroepen „Butterfahrt"-arresten dat standpunt integendeel eerder te ondergraven.

13 — Artikel 1 van richtlijn 85/348/EEG, reeds aangehaald.

14 — Richtlijn 84/231/EEG van de Raad van 30 april 1984 tot wijziging van de richtlijnen 69/169/EEG en 83/2/EEG 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 1984, L 117, blz. 42).

19. Wat, om te beginnen, de algemene strekking van de richtlijn betreft, heeft het Hof een zeer duidelijk standpunt ingenomen met betrekking tot de bevoegdheid van de Lid-Staten om andere dan de in de richtlijn bepaalde vrijstellingen toe te passen. In zijn arrest van 7 juli 1981 in de zaak Rewe I [15], overwoog het bij voorbeeld, dat zowel uit de considerans als uit de bepalingen van richtlijn 69/169 en van de later ter aanvulling daarvan vastgestelde richtlijnen volgt, dat

„de Raad voor goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers, geleidelijk een volledig stelsel van vrijstellingen van omzetbelasting en accijnzen heeft willen invoeren, zodat de Lid-Staten op dit gebied nog slechts beschikken over de hun door de richtlijnen verleende beperkte bevoegdheid om andere vrijstellingen toe te staan dan die welke in de richtlijnen zijn genoemd". [16]

In zijn arrest van 14 februari 1984 in de zaak Rewe II [17] voegde het Hof daaraan toe:

„De gemeenschapsregeling ter zake is dus uitputtend en de Lid-Staten hebben nog slechts de beperkte bevoegdheid die hun door de bepalingen van voornoemde richtlijnen is toegekend." [18]

Wanneer men deze rechtspraak plaatst naast hetgeen ik zojuist heb vastgesteld, namelijk dat de bepalingen van richtlijn 69/169 de Lid-Staten in het algemeen en Ierland in het bijzonder formeel geen enkele bevoegdheid verlenen om voor de vrijstellingen uit te gaan van niet in de richtlijn voorziene criteria zoals bij voorbeeld de reisduur, dan lijkt het mij a priori uitgesloten, dat Ierland voor de toepassing van die vrijstellingen naar dergelijke criteria zou kunnen verwijzen.

20. Wanneer wij nu zien naar wat er op een aantal bijzondere punten uit 's Hofs uitlegging van richtlijn 69/169 kan worden geleerd, dan kan er mijns inziens geen enkele onduidelijkheid bestaan. In het arrest-Rewe II heeft het Hof de betekenis van de richtlijn gepreciseerd met de overweging, dat zowel uit de doelstellingen van de richtlijn als uit de bepalingen van artikel 2, lid 1, volgt, dat

„de door de richtlijn voorziene vrijstellingen voor goederen die deel uitmaken van de persoonlijke bagage van reizigers in het intracommunautaire reizigersverkeer, uitsluitend gelden voor reizigers ‚afkomstig uit Lid-Staten van de Gemeenschap', dat wil zeggen reizigers die vanuit een Lid-Staat een andere Lid-Staat binnenkomen na in de gelegenheid te zijn geweest om in de Lid-Staat van vertrek daadwerkelijk inkopen te doen". [19]

Het Hof voegde daaraan toe:

„Als reiziger in de zin van voornoemde bepalingen kan derhalve niet worden aangemerkt degene die tijdens een bootreis vanuit een haven van een Lid-Staat in een andere Lid-Staat niet of slechts symbolisch aan land gaat, en daar niet lang genoeg verblijft om daadwerkelijk inkopen te kunnen doen" [20],

15 — Zaak 158/80, Jurispr. 1981, blz. 1805.
16 — Rechtsoverweging 36.
17 — Zaak 278/82, Jurispr. 1984, blz. 721.
18 — Rechtsoverweging 31.
19 — Rechtsoverweging 45.
20 — Rechtsoverweging 46.

om ten slotte tot het oordeel te komen, dat

„wanneer — gelijk doorgaans het geval is — het gecombineerde intracommunautaire reizigersverkeer met veerboot en autobus zodanig is georganiseerd, dat de reizigers in de Lid-Staat waar zij vóór hun terugkeer over land van boord gaan, daadwerkelijk inkopen kunnen doen, mag... worden aangenomen dat het om echte reizigers in de zin van richtlijn 69/169 (zoals gewijzigd) gaat". [21]

21. Op te merken valt, dat in het arrest wordt gesproken van „echte reizigers in de zin van richtlijn 69/169". Het in de Ierse regeling bedoelde onderscheid is mijns inziens echter niet in overeenstemming met de door het Hof aan de woorden „echte reizigers" gegeven betekenis. Het Hof heeft immers zeer duidelijk aangegeven dat, in de zaak Rewe II, de kenmerkende factor voor de echte reiziger, die op de in de richtlijn voorziene vrijstellingen aanspraak had, erin bestond dat de betrokkene vanuit een Lid-Staat een andere Lid-Staat binnenkwam „na in de gelegenheid te zijn geweest om in de Lid-Staat van vertrek daadwerkelijk inkopen te doen". Het lijkt mij dan ook niet in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof om, zoals Ierland uitgaande van een minimumreisduur doet, personen die naar Ierland terugkeren na in een andere Lid-Staat *daadwerkelijk* inkopen te hebben gedaan, en die voor het overige aan de formele voorwaarden van de richtlijn voldoen, niet als echte reizigers in de zin van de richtlijn aan te merken. Ongetwijfeld zijn niet alle reizigers echte reizigers in de zin van de richtlijn, en is in het geval van reizen als waarom het in het arrest-Rewe II ging en waarbij de Lid-Staat van bestemming enkel symbolisch werd aangedaan, sprake van misbruik. Dit gaf Ierland echter nog niet recht om, met voorbijgaan aan de termen van het arrest-Rewe, personen die onbetwistbaar in een andere Lid-Staat hadden verbleven en er inkopen hadden gedaan, tot de „onechte" reizigers te rekenen. De bestaande rechtspraak, volgens welke er misbruik is wanneer er uitdrukkelijk geen gelegenheid is om in een Lid-Staat inkopen te doen, kan uiteraard geen grond opleveren voor een onderscheid waarbij een reis tijdens welke *wel* zulke inkopen kunnen worden gedaan, als misbruik wordt aangemerkt.

22. Voorts wordt in het arrest-Rewe II voor de definitie van de echte reiziger in het geheel niet naar het doel van de reis verwezen. Ofschoon het in de aan het Hof gestelde vragen ging om reizen die hoofdzakelijk zoniet uitsluitend bedoeld waren om voordelig inkopen te kunnen doen, beperkte het Hof zich tot een objectief criterium en erkende het uitdrukkelijk, dat de reiziger een „echte" reiziger is wanneer hij de materiële mogelijkheid heeft gehad in een andere Lid-Staat inkopen te doen. Ierlands wens om reizen die hoofdzakelijk dan wel uitsluitend bedoeld zijn om in een andere Lid-Staat voordelig inkopen te doen, als misbruik aan te merken en de duur van de reis tot onderscheidingscriterium te maken, kan derhalve niet op grond van het arrest-Rewe II worden gerechtvaardigd. De keuze van een *objectief* criterium in dat arrest betekent integendeel dat een dergelijk onderscheid uitgesloten is.

23. 's Hofs arrest van 21 maart 1985 in de zaak Paul [22] illustreert verder de strikte uitlegging door het Hof van de bepalingen van de richtlijn die de Lid-Staten uitdrukkelijk toelaten de vrijstellingen te beperken. Met betrekking tot de aan de Lid-Staten verleende bevoegdheid om de algemene vrijstellingen te beperken voor goederen die in het kader van het grensverkeer worden in-

21 — Rechtsoverweging 47.

22 — Zaak 54/84, Jurispr. 1985, blz. 915.

gevoerd, verklaarde het Hof, dat de omvang van die bevoegdheid moest worden bepaald „met strikte inachtneming van de ... algemene doelstellingen" van richtlijn 69/169 (zoals gewijzigd). Het besliste dan ook, dat de term „grensgebied" in artikel 5, lid 5, van die richtlijn het best kon worden omschreven als een gebied met een straal van 15 km, waarvan het middelpunt is gelegen op de plaats waar de douane wordt gepasseerd. Immers,

„het streven om de plaatselijke handel tegen eventuele misbruiken van grensbewoners te beschermen, kan een beperking van de vrijstellingen ... slechts rechtvaardigen voor aankopen die door de bijzondere ligging van de woonplaats van grensbewoners worden vergemakkelijkt",

wat betekent, dat

„de beperkingen van de vrijstelling enkel gelden voor aankopen die grensbewoners doen in de onmiddellijke nabijheid van hun woonplaats".

Dit kon volgens het Hof

„niet rechtvaardigen, dat de vrijstellingen worden beperkt voor aankopen gedaan op een plaats die, ook indien dicht bij de grens ..., ver van de woonplaats van de grensbewoner is gelegen",

want dergelijke aankopen zijn

„te vergelijken met aankopen die buiten het grensgebied wonende personen met een onbeperkte vrijstelling doen". [23]

23 — Rechtsoverweging 19.

24. Uit dit arrest blijkt, dat de — *strikte* — uitlegging door het Hof van een formeel in de richtlijn voorziene beperking, volstrekt niet berust op een subjectief criterium als het *doel* van de reis naar een andere Lid-Staat, en dus dat aankopen op een plaats die ver van de woonplaats van de grensbewoner is gelegen, voor vrijstelling in aanmerking komen ongeacht of de reis naar de andere Lid-Staat al dan niet hoofdzakelijk of uitsluitend het doen van inkopen tot doel had.

25. Ierlands standpunt vindt mijns inziens evenmin steun in het door hem ingeroepen arrest van 11 november 1986 (Irish Grain Board) [24], waarin het Hof met betrekking tot monetair compenserende bedragen (mcb's) overwoog, dat

„de Lid-Staat van uitvoer, die de door de Lid-Staat van invoer toe te kennen mcb's moet betalen, deze betaling mag weigeren wanneer het betrokken produkt in de Lid-Staat van invoer niet in het vrije verkeer is gebracht als gevolg van fraude door de kopers van het produkt, zelfs wanneer de douaneformaliteiten zijn vervuld". [25]

De consequenties die zich aandienen in het geval dat in het kader van de mcb-regeling, waarin in- en uitvoer uiteraard essentieel zijn, de invoer enkel maar wordt voorgespiegeld, kan men immers niet vergelijken met wat er dient te gebeuren in het geval

24 — Zaak 254/85, Jurispr. 1986, blz. 3309.

25 — Rechtsoverweging 13.

van een reis naar een andere Lid-Staat met het hoofdzakelijke of uitsluitende doel, aldaar dankzij de vrijstellingen voordelig in te kopen, nu geen enkele bepaling van het vrijstellingsstelsel onderscheid maakt naargelang van het doel van de reis.

26. De in de arresten Rewe II en Irish Grain Board (reeds aangehaald) vastgestelde misbruiken en fraude waren onmiddellijk duidelijk wanneer men de feiten toetste aan de tekst van de toepasselijke bepalingen. In de eerste zaak ging het om een reis tijdens welke er materieel geen gelegenheid was geweest om in een andere Lid-Staat inkopen te doen, en bestond er uit dien hoofde geen recht op de „aan de reizigers uit de andere Lid-Staten" [26] formeel toegekende belastingvrijstelling. In de tweede zaak ging het feit dat er geen echte invoer was geweest, in tegen het wezen van het mcb-stelsel. Vergelijkt men de onderhavige situatie met die precedenten, dan blijkt mijns inziens onmiddellijk, dat er van analogie geen sprake is. Zoals gezegd, uit de bepalingen van de richtlijn zoals deze in 's Hofs rechtspraak zijn uitgelegd, volgt uitdrukkelijk noch impliciet dat een reis naar een andere Lid-Staat om aldaar inkopen te doen, een misbruik van het vrijstellingsstelsel zou opleveren.

27. Ik meen dan ook, dat juridisch gesproken het in de Ierse regeling op basis van de reisduur gemaakte onderscheid tussen echte en fiscale reizigers, geen steun vindt in de tekst van de richtlijn en in de door het Hof daaraan gegeven uitlegging. Ierlands stelling, dat de bestreden maatregel de richtlijn alleen maar nader preciseert, snijdt dus geen hout. Voor het gemaakte onderscheid is in de richtlijn geen enkel aanknopingspunt te vinden en omdat aankopen die aan de formele voorwaarden ervan voldoen, als gevolg van de bestreden regeling van de vrijstellingen zijn uitgesloten, lijkt zij zowel met de bewoordingen als met de geest van de richtlijn onverenigbaar te zijn.

28. De bijzondere omstandigheden waarop Ierland zich beroept, kunnen niet dienen ter vervanging van de rechtsgrondslag die zijn initiatief a priori ontbeert. De omstandigheid dat het Verenigd Koninkrijk niet bij het EMS is aangesloten, en de consequenties daarvan voor de schommelingen van de wisselkoers, alsook de enorme omvang van het reizigersverkeer naar Noord-Ierland om er fiscaal gunstige inkopen te doen, geven Ierland niet de bevoegdheid om het in de richtlijn voorziene vrijstellingsstelsel eenzijdig in dier voege te wijzigen, dat bepaalde personen die aan de in de richtlijn gestelde voorwaarden voldoen, er niettemin geen beroep op kunnen doen. Het lijkt mij overbodig nog stil te staan bij het feit, dat een Lid-Staat het gemeenschapsrecht niet eigener beweging kan wijzigen door het niet ten volle toe te passen. Het EEG-Verdrag bevat een aantal bepalingen die vrijwaringsmaatregelen toelaten, waarvoor trouwens een welbepaalde procedure dient te worden gevolgd. Buiten die gevallen kunnen economische en monetaire omstandigheden als de hier bedoelde een Lid-Staat uiteraard niet het recht verlenen om de toepassing van deze of gene gemeenschapsbepaling te weigeren.

29. Voorts is het mijns inziens in casu niet ter zake dienend, dat de Commissie het in bovengenoemde verklaring van de Raad bedoelde rapport niet heeft opgesteld. Ongeacht de vraag of de Commissie aan dat verzoek had moeten voldoen, volstaat het op te merken, dat Ierland de bestreden maatregel

26 — Artikel 2, lid 1, van richtlijn 69/169, zoals gewijzigd

heeft genomen op 31 maart 1987 en dat zij in werking is getreden op 1 april daaraanvolgend, terwijl de aan de Commissie gestelde termijn eerst op 31 december 1987 verstreek. Ierland kan zich dus niet verschuilen achter gedragingen van de Commissie waarop het grotendeels is vooruitgelopen.

30. Toch moet mij een opmerking van het hart. Allen zijn het er over eens, dat het vrijstellingsstelsel Ierland voor serieuze problemen heeft geplaatst. De Commissie heeft zelf ter terechtzitting te verstaan gegeven, dat men de richtlijn had kunnen wijzigen en voor Ierland in een tijdelijke afwijking had kunnen voorzien, gelijk men dat, zoals gezegd, voor Denemarken heeft gedaan. Zij erkende daarmee, dat men zelfs vóór de harmonisatie van de omzetbelastingen en accijnzen in de Gemeenschap — die een voor de verwezenlijking van de „binnenlandse markt" fundamentele doelstelling vormt — in kritieke situaties bepaalde maatregelen kon treffen. Hoe jammer toch, dat er ondanks zoveel goede wil geen oplossing is gevonden. Heeft de weigering van de Commissie om overeenkomstig de verklaring van de Raad na te gaan of het vrijstellingsstelsel eventueel moest worden aangepast, niet aan andere oplossingen in de weg gestaan die het onderhavige geschil hadden voorkomen ? Nu het geschil er is, moet het Hof er echter het passende juridische antwoord op geven, en voor mij bestaat niet de minste twijfel over hoe dit moet luiden.

31. Om te besluiten merk ik op, dat het in de Ierse regeling bedoelde onderscheid van toepassing is op de in de artikelen 1, 2 en 4 van de richtlijn voorziene vrijstellingen. Het is dus ook van toepassing op het reizigersverkeer tussen derde landen en de Gemeenschap, waarvoor de — lagere — vrijstellingen van artikel 1 gelden. De niet-nakoming strekt zich dus ook tot dat verkeer uit.

32. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

— vast te stellen dat Ierland, door de vrijstellingen van omzetbelastingen en accijnzen die bij invoer worden geheven in het internationale reizigersverkeer te stellen op lagere bedragen dan de in de artikelen 1, 2 en 4 van richtlijn 69/169 van 28 mei 1969, zoals gewijzigd, is voorzien, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— Ierland te verwijzen in de kosten van de procedure.