

L'INDUSTRIE EUROPÉENNE DES  
SPIRITUEUX FACE À LA DISPARITION  
DES VENTES HORS TAXES  
INTRACOMMUNAUTAIRES AU 1<sup>ER</sup>  
JUILLET 1999

THE EUROPEAN SPIRITS INDUSTRY  
FACED WITH THE DISAPPEARANCE  
OF DUTY FREE SALES WITHIN THE  
COMMUNITY FROM 1<sup>ST</sup> JULY 1999

De Philippe Mouton, Paris. (1)

By Philippe Mouton, Paris (1)

1. LES FONDEMENTS HISTORIQUES, PO-  
LITIQUES, ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES  
DU RÉGIME HORS TAXES EN EUROPE

1. THE HISTORICAL, POLITICAL, ECONOMIC AND LEGAL  
BASIS OF THE DUTY FREE  
SYSTEM IN EUROPE

1.1 Rappelons tout d'abord que depuis longtemps déjà les marchandises vendues à bord des bateaux bénéficiaient d'un régime spécial d'exonération de taxes dans la mesure où on pouvait prouver qu'elles étaient bien exportées et détenues avant leur vente dans des entrepôts sous douane.

1.1 We should first remember that goods sold on board ships have, for a long time, benefited from a special tax exoneration system, in that it could be proved that they were exported goods, held before sale in bonded warehouses.

Encore fallait-il les consommer à bord, car une fois arrivées à destination elles étaient considérées comme des marchandises importées, donc passibles de droits de douane sous réserve de certaines franchises.

They had to be consumed on board, because once at the port of destination, they were considered as imported goods and subject to customs duty, apart from certain duty free allowances.

La Convention de Chicago de 1944 a étendu ce régime aux transports aériens, et c'est ainsi qu'a pu être ouverte la première boutique hors taxes de l'histoire à Shannon, en Irlande, en 1947.

The 1944 Chicago Convention extended this system to air transport, and it was on that basis that the first duty free shop in history was opened in Shannon airport, Ireland, in 1947.

En 1954, la Convention de New York a arrêté un certain nombre de franchises standardisées.

In 1954, the New York Convention defined a certain number of standard allowances.

1.2 Au plan de la CEE, les différentes étapes ont été les suivantes :

1.2 In the EEC, the different stages were as follows:

· Le commerce hors taxes a été reconnu par la CEE dans ses directives 69/169 et 72/230 prises en application de la Convention de New York de 1954. Le premier de ces textes a, en effet, fixé des franchises «duty free», tandis que le second fixait des franchises «duty paid» intracommunautaires plus élevées.

\* Duty free trade was recognised by the EEC in directives 69/169 and 72/230 issued in application of the 1954 New York Convention. The first of these directives, set duty free allowances and the second set higher intracommunity "duty paid" allowances.

· Au milieu des années 70 est intervenue la jurisprudence REWE ("bateaux de beurre"). Au stade actuel de développement de l'harmonisation des taxes, le commerce duty free intracommunautaire est possible dans les limites des franchises pays tiers.

\* In the middle of the 1970s, REWE ("butter boats") jurisprudence was introduced. At that stage of development of tax harmonization, intracommunity duty free trade was possible within the limits of non-member country allowances.

· Ont ensuite été adoptées une série de directives modifiant la directive 69/169, reconnaissant comme un fait l'existence d'un commerce duty free intracommunautaire, et se donnant comme justification les bénéfices apportés aux voyages entre les États Membres, et la promotion des produits.

\* A series of directives was then issued, modifying directive 69/169, recognising the existence of intracommunity duty free trade and citing the benefits to travel between Member States and promotion of the products concerned, as justification.

1. Philippe Mouton est Directeur dans le Groupe Pernod Ricard et attaché à la Direction générale. Il est président de la Task Force Duty Free de la Confédération Européenne des Producteurs des Spiritueux.

1. Philippe Mouton is a Director in the Pernod Ricard Groupe and attached to the Directorate General. He is chairman of the European Confederation of Spirits producers Duty Free Task Force

· En 1983, la commission a publié sa proposition de directive modifiant pour la 7<sup>ème</sup> fois la directive 69/169, qui visait à introduire le concept de «vendor control», et était incluse dans le Livre Blanc comme partie intégrante du programme devant mener au marché unique.

## 2. LA SITUATION ACTUELLE

### 2.1 La directive 92/12/CEE

1987 a vu la publication d'une proposition de la Commission visant à abolir les ventes hors taxes, qui a trouvé son aboutissement dans la directive 92/12, dont l'article 28 stipule que: «Au cours d'une période s'achevant le 30 juin 1999, les dispositions suivantes s'appliquent:

1 Les Etats membres peuvent exonérer les produits livrés par des comptoirs de vente qui sont emportés dans les bagages personnels d'un voyageur se rendant dans un autre Etat Membre par un vol ou une traversée maritime intracommunautaire.

...

Sont assimilés à des produits livrés par des comptoirs de vente, les produits livrés à bord d'un avion ou d'un bateau au cours d'un transport intracommunautaire de voyageurs.

2 Le bénéfice de l'exonération prévue au point 1 ne s'applique qu'aux produits dont les quantités n'excèdent pas, par personne et par voyage, les limites prévues par les dispositions communautaires en vigueur dans le cadre du trafic de voyageurs entre les pays tiers et la Communauté.»

En conclusion, on constate donc que la décision d'abolir le duty free dès le 1<sup>er</sup> juillet 1999 a bel et bien été prise en 1992 à l'unanimité par les ministres des Finances de l'Union Européenne, et qu'aucun autre acte légal ne doit être pris d'ici cette échéance pour que cette décision devienne réalité.

### 2.2 Positions des principaux protagonistes

#### 2.2.1 La Commission Européenne

En tant que Gardienne du Traité, la Commission a l'obligation de défendre les positions prises parfois à son corps défendant par le réel détenteur du pouvoir dans l'UE: le Conseil des Ministres.

Rappelons que dans le domaine fiscal, les décisions doivent être prises à l'unanimité des 15 Etats Membres, ce qui favorise la conclusion d'accords où le marchandage entre intérêts nationaux tend parfois à l'emporter sur la logique communautaire, ainsi, qu'on l'a vu dans le cas des droits d'accises appliqués aux boissons alcooliques.

· Les chiffres avancés par l'industrie concernant les conséquences économiques et sociales de l'abolition du duty free sont largement exagérés.

· Après 1999, les boutiques d'aéroport vendant des mar-

\* In 1983, the Commission published its proposed directive modifying directive 69/169 for the 7<sup>th</sup> time, aiming to introduce the concept of "vendor control", and this was included in the White Paper as an integral part of the programme leading towards a single market

THE CURRENT SITUATION

### 2.1 Directive 92/12/CEE

1987 saw the publication of a proposal by the Commission to abolish duty free sales, and this led to directive 92/12, in which article 28 stipulates that:

"during a period which will end on 30 June 1999, the following provisions apply:

1. Member States may exonerate the products supplied by sales outlets, which are carried in the personal baggage of a person travelling to another Member State by air or sea within the Community.

...

Products supplied on board a plane or boat during an intracommunity trip are assimilated to those supplied by sales outlets.

2. The exoneration defined in point 1 only applies to products, the quantities of which do not exceed the limits fixed by current community directives, per person and per trip, within the limits of travel between non-member countries and the Community".

In conclusion therefore, the decision to abolish duty free sales from 1<sup>st</sup> July 1999 was in fact taken in 1992 with the unanimous approval of the European Union Finance Ministers, and no other legal act is to be passed before the due date on which this decision will come into force.

### 2.2 Positions taken by the main protagonists

#### 2.2.1 The European Commission

As guardian of the Treaty, the Commission is obliged to defend the positions sometimes taken with respect to its defending body by the real power holder in the EU: the Council of Ministers.

We should remember that in the fiscal field, decisions must be taken unanimously by the 15 Member States, which favours the drawing up of agreements where trading between national interests sometimes tends to take precedence over community logic, as was seen in the case of excise duty applied to alcoholic drinks.

- The figures put forward by the industry concerning the economic and social consequences of abolishing duty free sales are greatly exaggerated.

chandises duty paid continueront à présenter de l'intérêt pour des groupes de consommateurs captifs.

· Le duty free est en contradiction directe avec le marché unique, puisqu'il est étroitement lié à l'exportation de marchandises.

· Il n'y a pas de raison qu'une catégorie de voyageurs bénéficie d'un avantage dont ne profitent pas les autres.

· Le régime duty free peut provoquer des distorsions de concurrence au détriment du commerce traditionnel ou de certains moyens de transport.

· Les ventes hors taxes constituent une forme de subvention étatique au profit de certains moyens de transport.

· Le fait d'octroyer des avantages à l'industrie du tabac et des boissons alcoolisées est à l'encontre des objectifs de santé publique de l'Union Européenne.

Ainsi qu'on le voit, la Commission fait flèche de tout bois pour s'opposer à la continuation du duty free, et n'hésite pas à utiliser des arguments qui n'ont rien à voir avec le sujet.

## 2.2.2 Le Conseil et les Etats Membres

C'est à l'occasion du Conseil Economie/Finances du 19 mai 1998 qu'on a pu se faire une idée plus précise des positions des différents Etats Membres. En effet, l'Irlande qui est le pays le plus favorable au duty free a demandé qu'une étude d'impact sur les conséquences économiques et sociales de l'abolition du duty free soit réalisée à l'échelle de l'UE en vue de préparer, le cas échéant, une révision de la décision de 1992. Cette proposition a reçu l'appui de la Grèce, de la France, de l'Italie, de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne et du Royaume-Uni, certains Etats Membres soulignant cependant que leur appui portait uniquement sur l'étude, et que ceci ne signifiait pas une remise en cause de la décision de 1992. Les 7 autres pays se sont prononcés contre, les plus hostiles étant le Danemark et les Pays-Bas.

On est donc bien loin de l'unanimité requise pour inverser la tendance !

La seule chose qui a pu être obtenue est que la Commission réalise, sous la forme d'un «document de travail», un inventaire des instruments disponibles (fonds structurels, aides d'état, etc...) pour faire face aux retombées négatives de l'abolition des ventes hors taxes.

## 2.2.4 Parlement Européen

La position prise par la Commission et le Conseil ignore celle, du Parlement Européen, qui avait d'une part soutenu la proposition faite par l'Irlande de réaliser une étude d'impact, et avait d'autre part proposé de reporter l'abolition des ventes hors taxes au 31 décembre 2001, de façon à la faire coïncider avec le lancement de la monnaie unique.

- After 1999, airport shops selling duty free goods will continue to be advantageous for captive groups of consumers.

- Duty free sales are a direct contradiction of the single market concept, since they are closely linked to the exporting of goods.

- There is no reason why one category of travellers should benefit from an advantage which is not available to the rest.

- The duty free system can cause increased competition to the detriment of traditional trade or certain means of transport.

- Duty free sales represent a sort of state subsidy to the profit of certain means of transport.

- Granting advantages to the tobacco and alcoholic drinks industry goes against the European Union's public health objectives.

Therefore, as can be seen, the Commission is doing all it can to oppose the continuation of duty free sales and does not hesitate to use arguments which have nothing to do with the subject.

## 2.2.2 The Council and Member States

It was during the Economy/Finance Council meeting of 19 May 1998 that a more accurate idea could be obtained of the positions taken by different Member States. Indeed, Ireland, which is the most in favour of duty free sales asked for an EU impact study to be done on the economic and social consequences of abolishing duty free sales, in order to prepare a revision of the 1992 decision, if necessary. This proposal was supported by Greece, France, Italy, Belgium, Germany, Spain and the United Kingdom, some Member States emphasising, however, that their support was for the study only and did not indicate any reversal of opinion with respect to the 1992 decision. The other seven countries voted against the motion, the most hostile being Denmark and the Netherlands.

We are therefore not far from the unanimity required to reverse the trend!

The only thing achieved was that the Commission should draw up an inventory of the available instruments (structural funds, State aid, etc.) in the form of a "working document" to cope with the negative consequences of abolishing duty free sales.

## 2.2.4 European Parliament

The position taken by the Commission and the Council does not take into account the position of the European Parliament, which had, on the one hand, supported Ireland's proposal for an impact study, and on the other hand, proposed to postpone the abolition of duty free sales until 31 December 2001, which would coincide with the launching of the single currency.

Les mauvaises langues ne manqueront pas de relever qu'il y a contradiction entre ces deux demandes, à moins de considérer que l'étude d'impact constitue un objectif en soi et n'est pas susceptible de remettre en cause la décision de 1992 !

### 2.3 La position des milieux économiques concernés.

Les arguments développés par les partisans du duty free sont bien connus. Une étude récente, réalisée à leur demande, a mis en évidence les conséquences suivantes de l'abolition du duty free :

- la disparition d'une industrie européenne importante (chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 milliards d'écus),
- la disparition de nombreux emplois européens (140 000 emplois sont menacés)
- la hausse du prix des voyages intracommunautaires, entraînant une réduction de la demande
- la réduction des investissements dans les voyages européens, avec des répercussions sur les niveaux de service et de qualité
- un impact défavorable majeur sur les régions européennes isolées
- la perte d'une vitrine importante pour les produits européens de qualité
- les citoyens européens seront perdants et l'image de l'Europe ne sortira pas grandie de la disparition du modeste plaisir que représente l'achat de marchandises hors taxes lorsqu'on voyage.

## 3. IMPACTE SUR L'INDUSTRIE DES SPIRITUEUX

Il est généralement admis qu'en dehors de celui des ferries, c'est le secteur des spiritueux qui souffrira le plus de l'abolition du duty free.

- (i) Le secteur des vins et spiritueux vient en tête, en terme de chiffres d'affaires, des secteurs concernés par le commerce hors taxes intracommunautaire: 1,3 milliards d'Écu sur un total de 5,4 milliards.

Ce commerce porte sur 10 Millions de caisses de 9 litres. Il est estimé que son abolition entraînerait une perte en valeur de 1 milliard d'Écu (soit 74 %), et une perte en volume de 6,7 millions de caisses (soit 67 %).

Une étude récemment réalisée par le Cabinet PLM Marketing Research montre que le secteur du Cognac est l'un de ceux qui serait le plus sévèrement pénalisé par une telle mesure, qui aurait pour conséquences :

- une perte immédiate de 61 % du total des ventes de Cognac hors taxes dans l'UE, évaluée, à env. 250 millions de francs ;

Critics will not be slow to claim that there is a contradiction in these two requests, unless they can consider the impact study to be an objective in itself and therefore unlikely to compromise the 1992 decision!

### 2.3 The position of the economic sectors concerned

The arguments put forward by the partisans of duty free sales are well known. A recent study, performed at their request, revealed the following consequences of the abolition of duty free sales:

- the disappearance of an important European industry (annual turnover in excess of 5 billion ecus)
- the disappearance of many European jobs (140,000 jobs are threatened)
- the rise in prices of intracommunity trips, leading to reduced demand
- reduced investment in European travel, with repercussions on service and quality
- highly negative impact on isolated European regions
- the loss of an important showcase for high quality European products
- European citizens will be the losers and Europe's image will not be improved by the disappearance of the modest pleasure afforded by purchasing duty free goods when you travel.

## 3. IMPACT ON THE SPIRITS INDUSTRY

It is generally accepted that apart from the ferries, it is the spirits sector which will suffer most from the abolition of duty free sales.

- (i) The wines and spirits sector is in the lead, in terms of turnover, amongst the sectors affected by intracommunity duty free trade: 1.3 billion Ecus out of a total of 5.4 billion.

This trade involves 10 Million 9-litre cases. It is estimated that its abolition will lead to a loss in value of 1 billion Ecus (i.e. 74%) and a loss in volume of 6.7 million cases (i.e. 67%).

A study recently carried out by PLM Marketing Research shows that the Cognac sector is one of those which will be most severely penalised by such a measure, with the following consequences:

- an immediate loss of 61% of all Cognac duty free sales in the EU, evaluated at about 250 million francs;

· la suppression de plus de 1000 emplois directs et indirects dans la région de Cognac (plus de 3000 emplois si l'on ajoute les emplois induits);

· l'arrachage d'env. 2000 hectares de vignes.

(ii) La problématique du commerce hors taxes se pose dans des termes différents pour les spiritueux que pour la plupart des autres produits du fait du cumul des accises et de la TVA.

L'harmonisation fiscale est loin d'avoir été réalisée. Par hectolitre d'alcool pur, les droits d'accises varient de 648 Ecu en Italie à 5955 Ecu en Suède, et les taux de TVA varient de 15 % au Luxembourg à 25 % au Danemark.

De l'avis même de la Commission Européenne, il y a peu de chance que les systèmes et les taux de taxe indirecte soient uniformisés dans un avenir prévisible.

Il est pour le moins paradoxal et incohérent de vouloir abolir dès le 1<sup>er</sup> juillet 1999 le commerce hors taxes intracommunautaire, tout en maintenant après cette date 15 systèmes nationaux différents de taxation indirecte. Aussi longtemps que subsisteront ces disparités, le maintien du régime hors taxes actuel est pleinement justifié.

- the suppression of more than 1,000 direct and indirect jobs in the Cognac region (more than 3,000 jobs if you include induced jobs):

- the destruction of about 2,000 hectares of vines.

(ii) The problem of duty free trade is different for spirits than for most other products because of the cumulation of excise duty and VAT.

Fiscal harmonization is far from being achieved. Excise duties for one hectolitre of pure alcohol vary from 648 Ecus in Italy to 5,955 Ecus in Sweden, and VAT rates vary from 15% in Luxembourg to 25% in Denmark.

In the European Commission's own opinion, there is little chance of the indirect taxation systems and rates being standardized in the foreseeable future.

It is, to say the least, paradoxical and incoherent to want to abolish intracommunity duty free trade on 1<sup>st</sup> July 1999, while maintaining 15 different national systems of indirect taxation after that date. So long as these disparities remain, retention of the current duty free system is fully justified.