

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(94) 302 def.
Brussel, 08.07.1994

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**VERZOEK VAN DE REGERING VAN DE BONDSREPUBLIEK DUITSLAND OP
GROND VAN ARTIKEL 27, LID 1 EN LID 2 VAN DE ZESDE BTW-
RICHTLIJN 77/388/EEG OM EEN MACHTIGING TOT INVOERING VAN EEN
BIJZONDERE MAATREGEL DIE AFWIJKT VAN DIE RICHTLIJN MET
BETREKKING TOT DE MARGE OP DIENSTEN VAN REISBUREAUS MET
BETREKKING TOT REIZEN BUITEN DE GEMEENSCHAP**

**VERZOEK VAN DE REGERING VAN DE BONDSREPUBLICIEK DUITSLAND OP
GROND VAN ARTIKEL 27, LID 1 EN LID 2 VAN DE ZESDE BTW-
RICHTLIJN 77/388/EEG OM EEN MACHTIGING TOT INVOERING VAN EEN
BIJZONDERE MAATREGEL DIE AFWIJKT VAN DIE RICHTLIJN MET
BETREKKING TOT DE MARGE OP DIENSTEN VAN REISBUREAUS MET
BETREKKING TOT REIZEN BUITEN DE GEMEENSCHAP**

1. INLEIDING

- (a) De Lid-Staten moeten krachtens de Zesde BTW-Richtlijn (77/388/EEG)¹ een gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde toepassen. Op grond van artikel 27, lid 1, van die richtlijn kan de Raad een Lid-Staat machtigen bijzondere, van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende, maatregelen te treffen ten einde de belastingheffing te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen.
- (b) Met een op 22 maart 1994 gedateerde brief, die op 18 april 1994 door het Secretariaat-Generaal van de Commissie werd ontvangen, heeft de Permanente Vertegenwoordiging van de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie in kennis gesteld van een maatregel tot vrijstelling van de belasting over de toegevoegde waarde van bepaalde door reisbureaus verrichte diensten die betrekking hebben op luchtreizen naar bestemmingen buiten de Gemeenschap en cruises.
- (c) Per brief van de Secretaris-Generaal van de Commissie, gedateerd 10 mei 1994, werden de andere Lid-Staten overeenkomstig artikel 27, lid 3, van de Zesde BTW-Richtlijn in kennis gesteld van de door de Bondsrepubliek Duitsland overwogen maatregel. Volgens lid 4 van dat artikel kunnen de Commissie en de Lid-Staten om behandeling van de zaak door de Raad verzoeken.

¹PB nr. L 145 van 13.6.1977, blz. 1. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/5/EG (PB nr. L 60 van 3.3.1994, blz. 16).

2. BESCHRIJVING VAN DE VOORGESTELDE MAATREGEL

In artikel 26, lid 3, van de Zesde BTW-Richtlijn is bepaald dat indien handelingen zowel binnen als buiten de Gemeenschap worden verricht alleen het gedeelte van de dienst van het reisbureau betreffende de buiten de Gemeenschap verrichte handelingen vrijgesteld mag worden. De Duitse autoriteiten voeren aan dat de ingevolge deze bepaling te maken verdeling in de praktijk moeilijk is en dat in het geval van cruises deze moeilijkheden in een wanverhouding staan tot het bedrag van de verschuldigde belasting.

De Regering van de Bondsrepubliek Duitsland stelt derhalve voor de marges van reisbureaus met betrekking tot personenvervoer door de lucht waarvan de plaats van bestemming buiten de Gemeenschap ligt en met betrekking tot cruises die het vervoer van personen zowel binnen als buiten het grondgebied van de Gemeenschap impliceren van belasting over de toegevoegde waarde vrij te stellen.

Voor de toepassing van deze regeling worden heen- en terugreizen beschouwd als een enkele dienst van personenvervoer door de lucht waarvan de bestemming die is van de heenreis.

De vrijstelling van de diensten van het reisbureau met betrekking tot cruises zal bij voorbeeld van toepassing zijn op cruises die beginnen en eindigen in een haven van de Gemeenschap waarvan het traject buiten het grondgebied van de Gemeenschap valt. De door de Duitse autoriteiten voor deze maatregel aangevoerde rechtvaardiging is dat gemiddeld slechts een klein gedeelte van de totale afgelegde afstand binnen het grondgebied van de Gemeenschap valt en de kosten van het bepalen van het werkelijke deel van de route binnen het grondgebied van de Gemeenschap in het algemeen in een wanverhouding staat tot het bedrag van de betrokken belastingopbrengsten.

Het reisbureau dat deze vereenvoudiging toepast zal zulks moeten doen voor alle diensten die het verricht. Het reisbureau mag echter te allen tijde zijn diensten onderscheiden volgens de gedeelten van de reis die worden afgelegd binnen en buiten de Gemeenschap, zoals bepaald in artikel 26, lid 3.

3. OORDEEL VAN DE COMMISSIE

De Commissie is van oordeel dat de door Duitsland voorgestelde maatregel geen bijzondere maatregel vormt maar veeleer een fundamentele afwijking van artikel 26 van de Zesde Richtlijn in het bijzonder, en meer in het algemeen van een van de grondbeginselen van de richtlijn met betrekking tot de belastinggrondslag.

In artikel 26, lid 3, van de Zesde Richtlijn is bepaald dat het deel van de diensten van het reisbureau waarvoor het een beroep doet op handelingen van andere belastingplichtigen die verricht worden in de Gemeenschap onderscheiden moet worden van het deel dat betrekking heeft op handelingen die verricht worden buiten de Gemeenschap.

In zaak C-74/91 voor het Europese Hof van Justitie tussen de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Bondsrepubliek Duitsland heeft de Commissie de bepalingen van de Duitse wet aangevochten op grond van het feit dat zij vrijstelling inhielden van de diensten van het reisbureau die betrekking hebben op handelingen die geheel of gedeeltelijk plaatsvinden op het grondgebied van de Gemeenschap, integenstelling tot artikel 26 van de Zesde Richtlijn waarin uitsluitend vrijstelling mogelijk wordt gemaakt voor alle of een deel van die diensten die betrekking hebben op handelingen die buiten de Gemeenschap worden verricht.

In zijn vonnis, ten gunste van de Commissie, erkende het Hof dat ook al zijn er reële technische moeilijkheden bij het onderscheiden van de gedeelten van de diensten van het reisbureau die betrekking hebben op handelingen in de Gemeenschap en de gedeelten die verricht worden buiten de Gemeenschap, zulks niet had belet dat deze bepaling in het nationale recht van verschillende Lid-Statens werd omgezet. Met betrekking tot de organisatie van cruises overwoog het Hof dat ook indien de Bondsrepubliek Duitsland om redenen van vereenvoudiging een beroep zou willen doen op de moeilijkheden van de verdeling tussen de Gemeenschap en derde landen volstaan kon worden met de overweging dat deze moeilijkheden niet onoverwinnelijk zijn.

Artikel 26, waarin een bijzondere regeling voor reisbureaus is vervat, is niettemin gebaseerd op het beginsel dat alle goederen en diensten die in de Gemeenschap worden verbruikt aan de belasting moeten worden onderworpen. De organisatorische diensten die reisbureaus voor hun cliënten verrichten zijn diensten waarvan de plaats van verbruik de plaats is waar het reisbureau is gevestigd en van waaruit deze organisatorische diensten zullen worden verricht.

Artikel 26, lid 3, wijkt van dit beginsel af door de marge van het reisbureau vrij te stellen voor handelingen die buiten de Gemeenschap worden verricht. Deze afwijking werd ingevoerd ten einde reisbureaus binnen en buiten de Gemeenschap op gelijke voet te plaatsen met betrekking tot reizen buiten de Gemeenschap.

De toepassing van artikel 26 is duidelijk bedoeld om een consistente behandeling tussen reisbureaus in verschillende Lid-Statens te verzekeren. Ook al schijnen zij een evenwicht te bewaren tussen het aantal gevallen waarin de belastbare marge wordt verlaagd en dat

waarin de marge wordt verhoogd, in werkelijkheid zouden de maatregelen die door de Duitse autoriteiten worden overwogen resulteren in een ongerechtvaardigd algemeen voordeel voor in Duitsland gevestigde reisbureaus. Het is een onmiskenbaar feit dat het communautaire gedeelte van vluchten naar bestemmingen in een derde land in het algemeen het buiten de Gemeenschap vallende deel van vluchten tussen twee Lid-Statens overtreft. Het zou onwenselijk zijn een afwijking op grond van artikel 27 toe te staan die één Lid-Staat een concurrentievoordeel ten opzichte van de andere Lid-Statens zou geven.

Met betrekking tot cruises verzoeken de Duitse autoriteiten dat de marge van het reisbureau met betrekking tot alle cruises van belasting over de toegevoegde waarde wordt vrijgesteld, om redenen dat ook voor cruises die havens in de Gemeenschap aandoen de reis binnen het grondgebied van de Gemeenschap gemiddeld minder dan 1 % uitmaakt van de totale gereisde route. Deze stelling lijkt niet geloofwaardig, rekening houdend met het feit dat in het geval van achtereenvolgende havens in de Gemeenschap een langdurige vaart binnen de territoriale wateren van één of verschillende Lid-Statens nodig kan zijn. Bovendien kunnen wat in het algemeen wordt aangeduid als "cruises" veelal verschillende vormen van diensten omvatten naast het vervoer, zoals maaltijden, amusement en sight-seeing waarvan de waarde aanzienlijk kan zijn.

Voorts merkt de Commissie op dat het vrijstellen van de gehele marge van het reisbureau die betrekking heeft op handelingen die gedeeltelijk binnen de Gemeenschap worden verricht, een fiscale behandeling zouden impliceren die gunstiger is voor vakantiebestemmingen in derde landen dan voor bestemmingen in de Gemeenschap. Een dussdanige fiscale stimulans wordt door de Commissie niet wenselijk geacht.

Aangaande specifiek het bepaalde in artikel 27 van de Zesde Richtlijn merkt de Commissie op dat de vrijstelling een nadelige invloed zou hebben op de eigen middelen uit de BTW van de Gemeenschap. In artikel 27, lid 1, is bepaald dat een afwijking van het bepaalde in de richtlijn geen noemenswaardige invloed mag hebben op het belastingbedrag dat verschuldigd is in het stadium van het eindverbruik. Daar uit de aard van hun bedrijf reisbureaus in het algemeen te maken hebben met eindconsumenten, en gelet op het feit dat de waarde van de transacties verricht in de Gemeenschap belangrijk kan zijn, zoals hierboven uiteengezet, zou een vrijstelling zoals door Duitsland wordt verzocht een noemenswaardige invloed hebben op het belastingbedrag dat verschuldigd is in het stadium van het eindverbruik.

Tenslotte betreft artikel 27, lid 1, afwijkingen van de Zesde Richtlijn "ten einde de belastingheffing te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen". Het onderhavige Duitse verzoek is evenwel niet zo zeer een kwestie van vereenvoudiging van de procedure van heffing van de belasting als wel de uitsluiting van de

belasting van de diensten van het reisbureau die betrekking hebben op bepaalde handelingen die verricht worden in de Gemeenschap. Van vereenvoudiging van procedures van belastingheffing kan uitsluitend sprake zijn indien belasting wordt geheven; met andere woorden de procedure voor het heffen van een belasting die niet verschuldigd is kan niet vereenvoudigd worden.

4. CONCLUSIE

Daar de betrokken maatregel fundamentele bezwaren oproept verzoekt de Commissie om behandeling van de zaak door de Raad, overeenkomstig artikel 27, lid 4, van de Zesde Richtlijn.

DOCUMENTEN

NL

09

Catalogusnummer : CB-CO-94-317-NL-C

ISBN 92-77-71519-7

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg