



Brussel, 1.6.2016  
COM(2016) 355 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

**overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad**

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

### overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad

#### 1. ACHTERGROND

Overeenkomstig artikel 395 van Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde ("de btw-richtlijn") kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen elke lidstaat machtigen bijzondere, van de bepalingen van deze richtlijn afwijkende maatregelen te treffen, teneinde de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen. Aangezien deze procedure voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de algemene beginselen van de btw, dienen dergelijke derogaties een beperkt en proportioneel karakter te hebben.

Bij brief, ingekomen bij de Commissie op 23 december 2015, heeft de Republiek Oostenrijk verzocht om machtiging tot invoering van een maatregel die afwijkt van de bijzondere margeregeling voor reisbureaus. Overeenkomstig artikel 395, lid 2, van de btw-richtlijn heeft de Commissie de overige lidstaten bij brief van 20 april 2016 van het verzoek van de Republiek Oostenrijk in kennis gesteld. Bij brief van 21 april 2016 heeft de Commissie de Republiek Oostenrijk meegedeeld dat zij over alle gegevens beschikte die zij nodig achtte voor de beoordeling van het verzoek.

#### 2. HET VERZOEK

De artikelen 306 tot en met 310 van de btw-richtlijn voorzien in een bijzondere "margeregeling" voor reisbureaus waarbij alleen het verschil (of de marge) tussen de door de klant betaalde prijs (zonder btw) en de werkelijke kosten van het reisbureau wordt belast. Deze regeling is van toepassing voor zover het reisbureau op eigen naam handelt en niet alleen als tussenpersoon.

Wat deze marge betreft, is in artikel 308 het volgende bepaald: "*Voor de door het reisbureau verrichte ene dienst wordt als maatstaf van heffing en prijs, de btw niet inbegrepen, in de zin van artikel 226, punt 8), beschouwd de winstmarge van het reisbureau, dat wil zeggen het verschil tussen het totale bedrag, de btw niet inbegrepen, dat de reiziger moet betalen en de werkelijk door het reisbureau gedragen kosten voor goederenleveringen en diensten van andere belastingplichtigen, mits deze handelingen de reiziger rechtstreeks ten goede komen.*"

In dit verband heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) geoordeeld dat de maatstaf van heffing ter zake van de winstmarge van een reisbureau volgens dit artikel niet mag worden getotaliseerd en derhalve moet worden berekend op basis van elke afzonderlijke dienst die door het reisbureau wordt verricht<sup>1</sup>.

Oostenrijk verzoekt om een derogatie van artikel 308 van de btw-richtlijn, zoals uitgelegd door het HvJ-EU, op grond waarvan het zou mogen toestaan dat reisbureaus binnen een tijdvak van één jaar één enkele winstmarge berekenen voor

---

<sup>1</sup> [Zaak C-189/11](#), Europese Commissie/Koninkrijk Spanje, punten 101-103.

alle door hen verrichte reisdiensten die onder de bijzondere btw-regeling vallen (dat wil zeggen wanneer het reisbureau niet als tussenpersoon handelt).

### 3. HET STANDPUNT VAN DE COMMISSIE

Wanneer de Commissie een verzoek overeenkomstig artikel 395 van de btw-richtlijn ontvangt, gaat zij eerst na of dit verzoek voldoet aan de basisvoorwaarden om een dergelijk verzoek in te willigen, dat wil zeggen of de voorgestelde bijzondere maatregel de belastingheffing voor belastingplichtigen en/of de belastingdienst vereenvoudigt dan wel of het voorstel bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking voorkomt. Hierbij is de Commissie altijd restrictief en omzichtig te werk gegaan om te vermijden dat derogaties de werking van het algemene btw-stelsel zouden ondermijnen en om te garanderen dat zij een beperkt toepassingsgebied hebben alsook noodzakelijk en proportioneel zijn.

Bovendien heeft het HvJ-EU geoordeeld dat maatregelen die zijn genomen uit hoofde van artikel 395 van de btw-richtlijn om de belastinginning te vereenvoudigen of bepaalde vormen van belastingfraude of -ontwijking te voorkomen, noodzakelijk en geschikt moeten zijn om het ermee nagestreefde specifieke doel te bereiken en zo weinig mogelijk afbreuk mogen doen aan de doelstellingen en beginselen van de btw-richtlijn<sup>2</sup>.

Uit dit arrest van het HvJ-EU volgt dus dat derogaties krachtens artikel 395 van de btw-richtlijn alleen mogen worden verleend wanneer een bijzondere situatie in een lidstaat een specifieke maatregel verlangt. In het onderhavige geval zijn er evenwel geen redenen waarom een dergelijke derogatie, die als een vereenvoudigingsmaatregel is aangevraagd, specifiek in Oostenrijk nodig zou zijn. Integendeel, de bijzondere regeling voor reisbureaus vindt overal in de EU toepassing en de marge moet in alle lidstaten op dezelfde wijze worden berekend, dat wil zeggen op elke afzonderlijke prestatie. Als er een specifieke derogatie werd verleend om een situatie te wijzigen die in alle lidstaten op dezelfde wijze van toepassing is, zou dit betekenen dat de normale procedure wordt omzeild, waarbij de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen een wijziging van de btw-richtlijn aanneemt.

Bovendien is de Commissie van mening dat een dergelijke derogatiemaatregel reisbureaus die in Oostenrijk gevestigd zijn, een specifiek voordeel zou opleveren ten opzichte van reisbureaus die in andere lidstaten gevestigd zijn. Aangezien de belasting wordt geheven op de plaats van vestiging, zou een dergelijk voordeel vragen kunnen doen rijzen in verband met de concurrentie op de interne markt, met name in tijden dat deze diensten steeds vaker online worden aangekocht. Reisbureaus die in Oostenrijk gevestigd zijn (of zich daar gaan vestigen), zouden - zoals in het derogatieverzoek wordt voorgesteld - de mogelijkheid hebben om voor een kalenderjaar een algemene winstmarge te berekenen. In tegenstelling tot reisbureaus in andere lidstaten zouden zij dus negatieve marges die ze bij bepaalde specifieke prestaties realiseren, kunnen compenseren met positieve marges bij andere prestaties; daardoor worden ze minder btw verschuldigd en dragen ze nadien dus ook minder btw af.

Al in 2002 heeft de Commissie een voorstel voor een nieuwe btw-regeling voor reisbureaus gedaan. De Raad heeft evenwel geen overeenstemming over dit

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld zaak [C-489/09](#), *Vandoorne NV*, punt 27.

(herziene) voorstel<sup>3</sup> kunnen bereiken en de Commissie heeft het uiteindelijk in 2014 ingetrokken<sup>4</sup>. Desondanks blijft zij nagaan welke mogelijkheden er zijn om deze regeling, waar nodig, te verbeteren, waarbij ze rekening houdt met de gevolgen van bovengenoemd arrest van het HvJ-EU voor reisbureaus en uitgaat van het beginsel van belastingheffing in de lidstaat van bestemming, dat door de Europese Unie als hoofdbeginsel voor toekomstige btw-wetgeving<sup>5</sup> is vastgelegd en door de Commissie verder is uitgewerkt in het btw-actieplan<sup>6</sup>. In die optiek zal de Commissie binnenkort de opdracht geven voor een evaluatie van de regeling voor reizen als geheel (met inbegrip van de methode voor de berekening van de marge), die momenteel op het oorsprongsbeginsel gebaseerd is, met als een van de doelen de administratieve lasten te beperken.

#### 4. CONCLUSIE

Op basis van bovenstaande argumentatie maakt de Commissie bezwaar tegen het verzoek van de Republiek Oostenrijk.

---

<sup>3</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met betrekking tot de bijzondere regeling voor reisbureaus ([COM\(2002\) 64 def.](#)) en gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met betrekking tot de bijzondere regeling voor reisbureaus (door de Commissie overeenkomstig artikel 250, lid 2, van het EG-Verdrag ingediend) ([COM\(2003\) 78 def.](#)).

<sup>4</sup> Intrekking van verouderde voorstellen van de Commissie — Lijst van ingetrokken voorstellen (PB C 153 van 21.5.2014, blz. 3).

<sup>5</sup> Zie de *Mededeling over de toekomst van de btw* (COM(2011) 851 van 6.12.2011). Deze kon rekenen op de instemming van de Raad in zijn ECOFIN-conclusies van mei 2012 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf) en van het Europees Parlement in zijn resolutie van 13 oktober 2011 over de toekomst van de btw <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-0436>

<sup>6</sup> COM(2016) 148 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1461242313847&uri=CELEX:52016DC0148>