

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0274/2002

27 augustus 2002

*

VERSLAG

over het 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 – C5-0112/2002 – 2002/0041(CNS))

Economische en Monetaire Commissie

Rapporteur: Helena Torres Marques

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in vet cursief aangegeven. De markering in mager cursief is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE	5
TOELICHTING	8

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 6 maart 2002 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 93 van het EG-Verdrag, het Parlement om advies inzake het 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 – 2002/0041(CNS)).

Op 11 maart 2002 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit voorstel naar de Economische en Monetaire Commissie als commissie ten principale en naar de Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme voor advies (C5-0112/2002).

De commissie benoemde op haar vergadering van 19 maart 2002 Helena Torres Marques tot rapporteur.

Zij behandelde het Commissievoorstel en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 20 juni en 27 augustus 2002.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Christa Randzio-Plath (voorzitter); José Manuel García-Margallo y Marfil, Philippe A.R. Herzog en John Purvis (ondervoorzitters); Helena Torres Marques, rapporteur; Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (verving Pervenche Berès), Hans Blokland, Renato Brunetta, Hans Udo Bullmann, Jonathan Evans, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Christopher Huhne, Pierre Jonckheer (verving Alain Lipietz), Othmar Karas, Christoph Werner Konrad, Wilfried Kuckelkorn (verving Robert Goebbels), Astrid Lulling, Helmuth Markov (verving Armonia Bordes), Ioannis Patakis, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (verving Carles-Alfred Gasòliba i Böhm), Alexander Radwan, Olle Schmidt, Charles Tannock (verving Hans-Peter Mayer) en Jaime Valdivielso de Cué (verving Mónica Ridruejo).

De Commissie regionaal beleid, vervoer en toerisme besloot op 21 maart 2001 geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 27 augustus 2002.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het 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 – C5-0112/2002 – 2002/0041(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het voorstel van de Commissie aan de Raad (COM(2002) 64¹),
 - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 93 van het EG-Verdrag (C5-0112/2002),
 - gelet op artikel 67 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Economische en Monetaire Commissie (A5-0274/2002),
1. hecht zijn goedkeuring aan het Commissievoorstel, als geamendeerd door het Parlement;
 2. verzoekt de Commissie haar voorstel krachtens artikel 250, lid 2 van het EG-Verdrag dienovereenkomstig te wijzigen;
 3. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;
 4. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het voorstel van de Commissie;
 5. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendementen van het Parlement

Amendement 1

ARTIKEL 1, PUNT 1

Artikel 26, lid 2, alinea 2 bis (nieuw) (verordening (EEG) nr. 388/77)

Reisbureaus als bedoeld in de tweede alinea wordt toegestaan de bijzondere regeling voor elektronisch geleverde diensten toe te passen om te voldoen aan de BTW-verplichtingen met betrekking tot deze diensten aan klanten die gevestigd

¹ PB C 126E van 28.5.2002, blz. 390-392.

zijn in de Gemeenschap.

Een reisbureau dat de bijzondere regeling toepast voor elektronisch geleverde diensten wordt beschouwd als een 'niet in de Gemeenschap gevestigde belastingplichtige' in de zin van artikel 26 quater, B. De bepalingen van artikel 26 quater, B, punten 2-9 en van Titel III A van Verordening 218/92/EEG zijn mutatis mutandis van toepassing.

Motivering

Dit amendement beoogt te verzekeren dat de voorgestelde bepalingen ook gemakkelijk kunnen worden toegepast en nageleefd. De Commissie wil dat dienstverleners uit derde landen belastbaar zijn als zij diensten leveren aan klanten in de EU, maar stelt geen maatregelen voor om dit te bereiken. Daarom stelt de rapporteur voor dit te doen via de bijzondere regeling voor elektronisch geleverde diensten, ingevoerd bij Richtlijn 2002/38/EG van de Raad tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met betrekking tot de regeling inzake de belasting over de toegevoegde waarde die van toepassing is op bepaalde diensten die langs elektronische weg worden verricht alsook op radio- en televisieomroepdiensten. Het gaat hier om vergelijkbare situaties, beide betreffen zij niet-gevestigde dienstverleners die diensten verlenen aan klanten in de EU, en de nieuwe regeling met BTW-registratie in één lidstaat en verdeling van belastingopbrengsten kan gemakkelijk worden aangepast en voor deze doeleinden worden gebruikt. Het is niet wenselijk om een regeling hiervoor aan elke lidstaat over te laten, daar dit kan resulteren in bijkomende, onnodige administratieve rompslomp voor deze dienstverleners, die zich in het ergste geval wellicht in elke lidstaat voor BTW-registratie zouden moeten aanmelden.

Amendement 2

ARTIKEL 1, PUNT 1

Artikel 26, lid 5, alinea 2 bis (nieuw) (verordening (EEG) nr. 388/77)

Indien de reisdienst wordt geleverd aan een klant die permanent buiten de Gemeenschap is gevestigd, mogen deze geleverde diensten worden vrijgesteld.

Motivering

Dit amendement beoogt gelijke spelregels te creëren voor touroperators in de EU en in derde landen. Binnen de nieuwe regeling zoals voorgesteld door de Commissie zouden touroperators in de EU een nadeel hebben bij de levering van pakketreizen aan toeristen uit derde landen. Een in de EU gevestigde operator zou 25% BTW moeten heffen op de winstmarge, waardoor het, gezien de vaak uiterst geringe marges in deze sector, onmogelijk zou zijn om te concurreren met een buiten de EU gevestigd bedrijf dat geen BTW hoeft te berekenen. Weliswaar is de rapporteur voorstander van een verregaande harmonisatie van het BTW-stelsel en derhalve van een geleidelijke afschaffing van vrijstellingen, maar zij meent dat deze in sommige gevallen noodzakelijk zijn. Daarbij moet opgemerkt worden dat alleen de dienstlevering zelf is vrijgesteld; de operator moet nog steeds BTW afdragen over de goederen en diensten die deel uitmaken van de geleverde dienst, zonder enig recht op aftrek (artikel 26, lid 6). De werkelijk genoten diensten in de EG, zoals maaltijden en accommodatie worden dus nog steeds belast in het land waar zij worden gebruikt, zodat de algemene principes van het BTW-stelsel zeker in acht worden genomen. Voorgesteld wordt om de beslissing over de verlening van een vrijstelling aan de lidstaten over te laten.

TOELICHTING

Het voorstel beoogt in de eerste plaats een aanpassing van de bijzondere BTW-regeling voor reisbureaus, die is ingevoerd bij de zesde BTW-richtlijn van 1977. De speciale regeling was gecreëerd vanwege de specifieke aard van het vak - door reisbureaus en reisorganisatoren verleende diensten omvatten doorgaans een reeks prestaties, met name vervoer en verblijf, zowel binnen als buiten het grondgebied van de lidstaat waar de onderneming haar zetel heeft gevestigd of een vast bedrijf heeft.

Wegens de diversiteit van de diensten alsook van de plaatsen waar deze worden verricht, zou de toepassing van de algemene regels inzake plaats van belastingheffing, maatstaf van heffing en aftrek van voorbelasting voor deze ondernemingen praktische problemen opwerpen die hen in de uitoefening van hun activiteit zouden belemmeren. Teneinde de toepasselijke regels aan het specifieke karakter van deze activiteit aan te passen, heeft de communautaire wetgever in artikel 26 van de zesde BTW-richtlijn in een bijzondere BTW-regeling voorzien.

De reisbranche heeft echter enorme veranderingen ondergaan sinds de oorspronkelijke regeling in de jaren '70 werd ontworpen. Daarnaast varieert de toepassing van deze regeling aanzienlijk per lidstaat, daar de zesde richtlijn voorziet in verschillende vrijstellingen en uitzonderingsbepalingen. Tegen die achtergrond stelt de Commissie nu een complete herziening van de regeling voor, die beoogt:

- * een grotere uniformiteit te garanderen in de toepassing van de bijzondere regeling door de vele mogelijkheden voor vrijstellingen en uitzonderingen die momenteel vervat zijn in de zesde BTW-richtlijn en elders af te schaffen;
- * aanpassing van de regeling aan de veranderingen in de reisbranche, in het bijzonder door uitbreiding van de werkingssfeer tot alle leveringen van reisdiensten; de huidige regels zijn alleen van toepassing op rechtstreekse verkoop tussen touroperator en klanten. De hedendaagse reisbranche is zeer gespecialiseerd, wat betekent dat steeds meer reisdiensten worden geleverd aan andere reisbureaus of belastbare personen.
- * de methoden voor berekening van de winstmarge te verduidelijken en te vereenvoudigen.
- * belastingontduiking te voorkomen. De omstandigheden op de markt zijn tegenwoordig zo sterk gewijzigd dat de belangrijkste reisorganisatoren filialen in landen buiten de EU hebben opgezet en van daaruit pakketreizen leveren om belasting in de EU te ontwijken. Dit werkt concurrentieverstorend ten nadele van kleinere reisbureaus die niet over de vereiste middelen beschikken om soortgelijke constructies op te zetten. De Commissie stelt daarom voor dat de levering van een pakketreis in de EU aan een in de EU gevestigde klant in de EU moet worden belast.

Benadering van de rapporteur

De rapporteur steunt in grote lijnen het voorstel van de Commissie. Zij merkt op dat de voorgestelde wijzigingen voor het merendeel worden toegejuicht door de betreffende branche. Twee punten geven echter aanleiding tot enige bezorgdheid.

In de eerste plaats ondersteunt de rapporteur van harte het voorstel van de Commissie om de

regeling uit te breiden tot buiten de EU gevestigde reisbureaus die pakketreizen leveren aan klanten in de EU. Zij stemt ermee in dat dit noodzakelijk is om belastingontduiking te voorkomen, maar ook om gelijke spelregels te creëren zodat de in de EU gevestigde operators geen oneerlijke concurrentie ondervinden van operators buiten de EU.

Zij is echter enigszins verbaasd over de vorm waarin het voorstel op dit punt is gegoten. Weliswaar wordt het (gezonde) uitgangspunt ingenomen dat geleverde diensten van niet in de EU gevestigde reisbureaus aan klanten in de EU belastbaar zijn, maar er wordt met geen woord gerept over hoe dit in de praktijk moet worden uitgevoerd, laat staan afgedwongen.

De rapporteur is ervan overtuigd dat de beslissing hierover niet, zoals de Commissie impliciet suggereert, aan de lidstaten moet worden overgelaten. Dit kan resulteren in een verschillende uitvoering van de regeling en kan zelfs ertoe leiden dat sommige operators zich voor BTW-registratie in alle lidstaten moeten aanmelden. Dit zou een buitensporige administratieve belasting betekenen voor de betrokken bedrijven. Om een duidelijk wetskader te scheppen waarvan zowel de reisbureaus als de fiscale instanties profijt hebben, stelt de rapporteur voor de onlangs door de Raad aangenomen bijzondere regeling voor elektronisch geleverde diensten toe te passen.

Krachtens de bijzondere regeling voor langs elektronische weg geleverde diensten hoeft een reisbureau zich slechts in een lidstaat voor BTW-registratie aan te melden, maar het toegepaste BTW-tarief is het tarief van het land van verblijf van de klant. De opbrengsten worden vervolgens verdeeld over de lidstaten. Die nieuwe bijzondere regeling kan gemakkelijk worden aangepast aan de onderhavige context, daar deze betrekking heeft op nagenoeg hetzelfde punt: de levering van diensten aan klanten die woonachtig zijn in de EU door een dienstverlener die buiten de EU gevestigd is.

Derhalve stelt de rapporteur een amendement voor dat moet garanderen dat de bijzondere regeling voor langs elektronische weg geleverde diensten in artikel 26 quater mutatis mutandis geldt voor reisdiensten die worden geleverd door reisbureaus van buiten de EU aan EU-inwoners.

Het tweede punt dat de rapporteur aan de orde wil stellen betreft de verschillende vrijstellingen. De rapporteur is het er volledig mee eens dat deze afgeschaft moeten worden daar een aantal landen momenteel deze vrijstellingen zo toepassen dat dit een verstoring effect heeft op de werking van de binnenmarkt.

In deze context is door vele belanghebbende partijen de mogelijkheid geopperd om een nieuwe vrijstelling in te voeren, namelijk voor pakketreizen naar een of meer bestemmingen in de EU, bedoeld voor klanten die niet in de EU wonen. Op het eerste gezicht lijkt dit in strijd met de basisprincipes van het communautaire BTW-stelsel, en het voorstel van de Commissie.

Het lijkt ongewenst om een nultarief toe te passen (geen BTW-heffing, maar met recht van aftrek van voorbelasting) op deze leveringen daar dit tegen het fundamentele principe indruist van belastingheffing in het land van gebruik. De betreffende diensten (hotels, restaurants, vervoer etc.) worden plaatselijk gebruikt, in een EU-land, en niet uitgevoerd.

Als de levering echter wordt vrijgesteld (geen BTW, geen recht op aftrek van voorbelasting) zou het plaatje er heel anders uit zien, aangezien de operator BTW op de maaltijden, de accommodatie en andere onderdelen van het reispakket zou betalen, zonder recht op terugbetaling, zodat het zeker is dat plaatselijk geconsumeerde goederen en diensten plaatselijk belast zijn.

Het enige wat niet belast zou worden is de winstmarge. Dit is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de touroperators in de EU niet in het nadeel worden gesteld bij levering van pakketreizen aan toeristen van buiten de EU. Bij de huidige formulering van de regeling zou de reisbranche in de EU, als zij 25% BTW op de winstmarge moeten doorberekenen, niet in staat zijn om te concurreren met reisbureaus in derde landen. Het risico dat deze branche uit de EU gedreven wordt mag niet worden verwaarloosd.

Voorgesteld wordt het aan de lidstaten over te laten om, rekening houdend met de behoeften en structuren van de reisbranche, wel of niet een dergelijke vrijstelling te verlenen.

Conclusie

De rapporteur steunt het voorstel van de Commissie na wijziging met de twee bovenstaande amendementen. Zij is van mening dat deze amendementen noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de regeling uitgevoerd kan worden en op gelijke wijze op alle reisbureaus kan worden toegepast.

Tenslotte wil zij erop wijzen dat dit voorstel overbodig zou zijn als de voorgestelde wijzigingen op de zogenaamde achtste BTW-richtlijn ooit waren aangenomen. Het voorstel, dat in 1998 door de Commissie is ingediend (COM(98)377) zou namelijk bedrijven de mogelijkheid bieden de in een andere lidstaat betaalde BTW af te trekken op hun normale BTW-verklaring, zodat de omslachtige terugbetalingsprocedure niet meer nodig is. De richtlijn had de steun van het Parlement maar is al bijna vier jaar geblokkeerd in de Raad. De rapporteur kan slechts de hoop uitspreken dat de Raad de draad weer oppakt en probeert enige vooruitgang te boeken. De meeste bedrijfstakken in de EU zouden hier profijt van hebben aangezien de bestaande terugbetalingsregeling te traag, te omslachtig en te bureaucratisch is.