

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF hvad angår merværdiafgift på ydelser præsteret i postsektoren«

(KOM(2003) 234 endelig — 2003/0091 (CNS))

(2004/C 80/32)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. maj 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Brenda King til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling (mødet den 10. december 2003) følgende udtalelse med 101 stemmer for, 4 imod og 6 hverken for eller imod.

1. Kommissionens forslag — Baggrund

1.1. Europa-Kommissionen foreslår at ændre det sjette momsdirektiv, så postydelser gøres momspligtige. Postydelser er momsfritaget i henhold til det sjette momsdirektiv fra 1970'erne.

1.2. Fritagelsen har to årsager:

- for det første blev postydelser opfattet som et led i statsfinansierede aktiviteter i det offentliges interesse, hvor momsordningen altid har omfattet en række fritagelser;
- for det andet forholdt det sig sådan, da momsordningen blev indført, at postsektoren var kendetegnet ved monopoler og en begrænset vifte af tjenester. Postydelser var ikke udsat for konkurrence.

1.3. Moms er en afgift på forbrugerudgifter, men ikke på varer og tjenester, som en kommerciel virksomhed køber som led i sin gevinstskabende virksomhed. Da der ikke sondres mellem, om køberen er en privatperson eller en virksomhed, tilbagefordrer den erhvervmæssige køber moms via skattemyndighederne.

1.4. Nogle sektorer er fritaget, hvilket betyder, at de ikke skal betale moms af deres indtægter, men det betyder også, at den moms, der betales på indkøbte produkter og tjenester, ikke kan refunderes. Så selv om der ikke opkræves moms af salg, betaler kunden moms af indkøb foretaget af fritagne leverandører (dvs. ikke tilbagefordret moms), som »skjules« i salgsprisen.

1.5. Fritagelsen giver den offentlige postsektor en konkurrencefordel når den sælger til kunder, som ikke kan tilbagefordre moms — såsom enkeltpersoner, pengeinstitutter og non-profit-organisationer — da disse kunder kan drage fordel af en lavere pris trods den skjulte afgift (Udvalget har udarbejdet et bilag — sammenlign situation 2, kolonne (c) og (e) med situation 3, kolonne (f) og (h).

1.6. Offentlige postvirksomheder er konkurrencemæssigt set stillet ufordelagtigt, når de sælger til momsregistrerede virksomheder sammenlignet med den private sektor. Det skyldes, at selv om den private virksomheds samlede pris måske er højere, kan erhvervskunden tilbagefordre moms, hvilket som hovedregel medfører lavere nettoudgifter for virksomheden. Dette illustreres i Udvalgets bilag — sammenlign situation 2, kolonne (d) med situation 3, kolonne (g) og situation 4, kolonne (j). Hvis en afgiftspligtig virksomhed er forbruger af en afgiftsfri leverance, vil den pådrage sig omkostningerne fra den virksomhed, hvis leverance er afgiftsfri, herunder den skjulte moms, som den afgiftspligtige virksomhed ikke vil kunne fradrage. Resultatet er højere omkostninger for den afgiftspligtige virksomhed. Når denne virksomhed opkræver moms på sin egen salgspris, vil merværdibeløbet indeholde den skjulte moms i beskatningsgrundlaget. Resultatet bliver, at den endelige forbruger kommer til at betale højere afgift, fordi han betaler moms af den skjulte moms. Kommissionen skønner, at denne type virksomheder i øjeblikket tegner sig for lige godt 60 % af de offentlige postvirksomheders omsætning, hvad angår postydelser i Det Europæiske Fællesskab.

1.7. Offentlige virksomheder rammes af to yderligere ulemper som følge af fritagelsen, idet deres manglende mulighed for at tilbagefordre moms på indkøb af varer og tjenesteydelser bremser investeringer og fremmer egne ydelser. Som eksempel på egne ydelser nævner Kommissionen Royal Mail i Storbritannien, som for nylig besluttede at indstille brugen af jernbanetjenester og i stedet transportere posten ad landevej med sin egen flåde af lastbiler.

2. Kommissionens forslag — henstilling

2.1. Kommissionen bemærker, at den ovenfor beskrevne situation, hvor offentlige og private virksomheder ikke kan konkurrere effektivt på alle markeder — som følge af fritagelsen — bliver stadig sværere at forsvare, idet offentlige og private virksomheder såvel som kunderne alle forfordes på den ene eller anden måde. Dette giver også jævnligt anledning til klager både fra private og offentlige virksomheder.

2.2. Kommissionen foreslår derfor at bringe fritagelsen til ophør, så postydelser fremover gøres momspligtige. Kommissionen er klar over, at hvis alle postydelser underkastes normalsatsen for moms, vil resultatet blive betydelige prisstigninger for private kunder (da postvirksomhederne selv vil få ret til at tilbagefordre den indgående moms).

2.3. For at begrænse konsekvenserne for forbrugerne indeholder Kommissionens forslag den mulighed, at medlemsstaterne indfører en reduceret momssats for standardpostydelser — adresserede breve og pakker med en individuel vægt på op til 2 kg. Dette ville også omfatte en del af de kommercielle postydelser. Det fremgår af Udvalgets bilag, at det kun vil medføre ringe prisforhøjelser for forbrugerne. Det skyldes, at når postvirksomhederne bliver momspligtige, får de også mulighed for at tilbagefordre indgående moms, således at de kan nedbringe deres samlede omkostninger. Kommissionen skønner, at omkostningerne i gennemsnit vil falde med omkring 4,2 %, selv om det medregnes, at lønninger og beslægtede omkostninger tegner sig for 40 til 60 % af de samlede omkostninger, alt efter hvilket land der er tale om.

2.4. Ikke-standardtydelser og ydelser i forbindelse med uadresseret post og forsendelser på over 2 kg skal ifølge Kommissionen ikke være omfattet af de normale momsregler for leveringssted vedrørende transportydelser og vil ikke kunne komme i betragtning til den nedsatte sats.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU er nok enig med Kommissionen i, at fritagelsen for offentlige postvirksomheder medfører forvriddninger i en situation, hvor disse virksomheder liberaliseres stadig mere i en række medlemsstater, men det bemærker tillige, at Kommissionen intetsteds henviser til den vitale, sociale betydning af frankerede forsendelser og andre postydelser, som er nedfældet i de generelle postbestemmelser, som hver medlemsstat har pligt til at levere. Dette indebærer, at alle — også dem, der befinder sig i geografisk fjerntliggende områder — har krav på overkommelige postydelser.

3.2. Udvalget er derfor fuldt overbevist om, at virkningerne for forbrugerne i henseende til overkommelige postydelser og den almene forsyningspligt bør prioriteres lige så højt. Selv om vægtgrænsen på 2 kg i nogen grad imødekommer dette, mener EØSU, at det bør udtrykkes tydeligere, og at Rådet bør påse, at private enkeltpersoner ikke rammes af prisstigninger på postydelser, når momsfrigtagelsen ophæves.

3.3. For at holde prisstigninger nede foreslår EØSU, at hver medlemsstat bør sigte mod at vælge en sats, som indebærer, at fritagelsens ophævelse ikke får virkning for den private forbruger af postydelser.

3.4. EØSU erkender, at hvis der ikke tages skridt på lovgivningsområdet, vil EF-Domstolen kunne pålægge moms til standardsatsen. Domstolen er nemlig i øjeblikket ved at undersøge, hvorledes den nugældende fritagelse skal fortolkes på et endnu mere liberaliseret postmarked. Af særlig interesse er sag C-169/02 Dansk Postordreforening mod Skatteministeriet, hvor generaladvokat Geelhoed for nylig konkluderede, at

»En medlemsstat har pligt til at opkræve moms af tjenesteydelser, der ikke er eneret til på grundlag af artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF ... Begrebet »det offentlige postvæsen«, som omhandlet i artikel 13, punkt A, stk. 1, litra a), i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF ... skal fortolkes således, at det også omfatter virksomheder med et kommercielt formål, for så vidt som disse virksomheder har en eneret til at udføre tjenesteydelser på grundlag af artikel 7 i direktiv 97/67/EF.«

Hvis Domstolen følger denne linje i sin dom, vil det indebære, at alle ydelser, som der ikke er eneret til i de enkelte medlemsstater, som følge af den direkte og umiddelbare konsekvens af Domstolens retspraksis, vil være momspligtig efter standardsatsen.

4. Særlige bemærkninger

4.1. EØSU bemærker, at beskatning af private virksomheder og fritagelse af offentlige virksomheder er en krænkelse af neutralitetsprincippet, som er en af de stærke sider i momsordningen. EØSU finder det imidlertid vigtigt, at priserne ikke stiger, og at den almene pligt til at levere postydelser ikke forringes.

4.2. Udvalget er bange for, at indførelsen af fuld beskatning til standardsatsen kan føre til prisstigninger for private forbrugere og fritagne organisationer.

4.3. Udvalget udtrykker tilfredshed med den løsning, som består i at operere med en begrænset nedsat sats for breve og småpakker, da man herved vil kunne undgå prisstigninger for personer og organisationer uden fradragsret.

4.4. Udvalget er dog ikke enig i udsagnet: »det har imidlertid ingen betydning, at den reducerede sats også kommer til at gælde for en del erhvervspost«, idet pengeinstitutter og forsikringsselskaber fortsat vil være fritaget, hvilket indebærer, at de endelige forbrugere af disse ydelser fortsat vil komme til at betale mere, da de vil skulle betale de pågældende virksomheders skjulte moms.

4.5. Det ideelle ville efter EØSU's mening være, at ophævelsen af momsfrigagelsen faldt sammen med sektorens fuldstændige liberalisering.

4.6. Udvalget udtrykker tilfredshed med forslaget om, at alle postydelser i forbindelse med alle adresserede forsendelser på op til 2 kg vil blive omfattet af særlige regler for leveringssted, hvilket vil mindske konsekvenserne for både de endelige forbrugere og kontrolsystemerne.

4.7. EØSU accepterer, at ikke-standardydelse (f.eks. ekspresforsendelser) og ydelser i forbindelse med forsendelser på over 2 kg vil blive omfattet af de normale momsregler for leveringssted vedrørende transport af varer og ikke vil kunne komme i betragtning til den nedsatte sats, da der som regel er tale om ydelser til erhvervs kunder, og da konkurrencen på dette område er størst.

4.8. Udvalget er imidlertid ikke enig i, at ydelser i forbindelse med uadresseret post ikke bør være omfattet af den nedsatte sats. Der er ingen grund til en sådan forskel. I nogle medlemsstater »benytter velgørende organisationer direct mail« som et hovedmiddel til at rekruttere nye bidragydere og indsamle penge til deres velgørende formål. Da velgørende organisationer er fritaget i dag, vil en ændring give dem betydelige merudgifter til porto. Endelig kan dette påføre postydelserne unødvendige byrder og gøre disse mere komplicerede, hvilket strider mod Kommissionens ønske om at forenkle kontrolsystemerne.

4.9. Udvalget accepterer de generelle bestemmelser om, at postydelser bør behandles som en enkelt levering af transportydelser, og at frimærker skal betragtes som bevis for forudbetaling.

4.10. Til forslaget om, at frimærkeleverancer til filatelistiske formål skal betragtes som vareleverancer, der belægges med normalsatsen, må imidlertid føjes, at dette kun må gælde for

førstedagsudsendelser eller, hvis frimærkerne til filatelistformål sælges fra et særligt område. I modsat fald vil man pålægge postsektoren en tung og uacceptabel byrde, fordi den ville blive nødt til at identificere og adskille indkøb til filatelistiske formål fra andre indkøb af frimærker over disken.

5. Konklusioner

5.1. EØSU er stærkt overbevist om, at forpligtelsen til generel postbesørgelse, som sikrer postydelser til en overkommelig pris for alle, må garanteres og tillægges samme betydning, som fjernelse af konkurrenceforvridninger på postmarkedet. EØSU mener, også, at fritagelsens ophævelse ikke bør få konsekvenser for den private forbruger af postydelser.

5.2. Udvalget udtrykker tilfredshed med henstillingen om at indføre en nedsat sats for standardpostydelser, men er bange for, at nogle medlemsstater ikke vil gøre det.

5.3. Udvalget mener, at enhver fristelse hos postmyndighederne til at bruge fritagelsens ophør som påskud for at hæve posttaksterne.

5.4. Udvalget godkender Kommissionens forslag om postydelser i forbindelse med pakker på over 2 kg.

5.5. EØSU godkender afsnittene om behandling af terminalafgifter og behandling af post, som modtageren betaler.

5.6. Udvalget ser med bekymring på forslaget om specielle afgiftsopgørelsesordninger for postvirksomheder, hvorefter de skal anvende tre forskellige momssatser (normal sats, nedsat sats og nulsats). Kommissionen henstiller, at hver enkelt medlemsstat selv udarbejder sin egen specifikke ordning til beregning af, hvilken momssats der skal anvendes.

5.7. Udvalget ved fra tidligere erfaringer, at medlemsstatsløsninger ofte fører til forvirring, forskelle og inkonsekvens inden for EU. Selv hvis hver medlemsstat indfører en ordning, som virker fuldendt på dens eget område, kan den være uforenelig med ordningen i en eller flere andre medlemsstater. Det er meget vigtigt, at enhver ordning, som udformes, virker på tværs af landegrænserne i EU.

5.8. Af disse årsager henstiller udvalget indtrængende, at Kommissionen udsender en vejledning om denne særlige ordning, som består i, at postvirksomheder udformer en alternativ metode til momsregning.

5.9. Udvalget bemærker tillige, at Kommissionen ikke foreslår, endsigse nævner, hvorledes erhvervs kunder kan opnå refusion af momsen for postydelse. Det er vigtigt, at den ordning, som udformes, ikke bliver indviklet eller ressourcekrævende, især for små og mellemstore virksomheder.

5.10. Kommissionen behandler heller ikke konsekvenserne for medlemsstaternes skatteindtægter som følge af momsopkrævning. Det forekommer måske indlysende, at overgang til

beskatning vil øge indtægterne, men det er ikke nødvendigvis tilfældet. Årsagen hertil er, at de enkelte medlemsstater vil modtage moms af de offentlige postvirksomheders salg, men vil blive nødt til at foretage to refusioner. Den første bliver refusion af de offentlige postvirksomheders indkøb af varer og tjenester, den anden bliver refusion til postvirksomhedernes momsregistrerede kunder. De to refusioner vil overstige de modtagne skatteindtægter, især hvis postvirksomhedernes indtægter fra momsregistrerede kunder udgør en stor andel.

5.11. Udvalget er enig i Kommissionens formodning om, at fritagelsens ophævelse vil få en lille positiv indvirkning på Fællesskabets egne momsindtægter. Denne gevinst for Fællesskabet vil ikke blive berørt af, hvilken momssats medlemsstaterne vælger for postydelse.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
