

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta "Ehdotus Neuvoston direktiivi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta postialalla suoritettavien palveluiden arvonlisäveron osalta"

(KOM(2003) 234 lopullinen – 2003/0091 CNS)

(2004/C 80/32)

Neuvosto päätti 13. toukokuuta 2003 pyytää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -jaosto antoi lausuntonsa 26. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Brenda King.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 101 ääntä puolesta ja 4 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Komission ehdotus – taustatieto

1.1. Euroopan komissio ehdottaa kuudennen alv-direktiivin muuttamista niin, että kaikista postialalla suoritettavista palveluista kannetaan alv. Postipalvelut on 1970-luvulta peräisin olevalla kuudennella arvonlisäverodirektiivillä vapautettu arvonlisäverosta.

1.2. Vapauttamisella on kaksi syytä:

- Ensinnäkin postipalvelut nähtiin osana valtion rahoittamia yleisen edun mukaisia toimia, joita varten alv-järjestelmässä on aina ollut joukko poikkeuksia.
- Toiseksi, siihen aikaan kun alv-järjestelmä perustettiin, postialalle oli ominaista monopolitilanne ja vähäinen valikoima palveluita. Postipalvelujen markkinoilla ei tuolloin ollut lainkaan kilpailua.

1.3. Arvonlisävero on kuluttajaan kohdistuva vero, ei niihin tavaroihin ja palveluihin kohdistuva vero, joita kaupallinen yritys ostaa osana voittoa tuottavaa toimintaansa. Koska ei tehdä erottelua sen välillä, onko ostajana yksityishenkilö vai yritys, ostajana toimiva yritys saa alv:n takaisin veroviranomaisten kautta.

1.4. Tietyt alat ovat vapautettuja arvonlisäverosta, mikä merkitsee sitä, ettei niiden tarvitse maksaa alv:tä tuloistaan. Samalla tämä merkitsee kuitenkin myös sitä, ettei ostetuista tuotteista ja palveluista maksetusta arvonlisäverosta voi hakea palautusta. Näin ollen, vaikka myynnistä ei peritäkään alv:tä, asiakas maksaa verovapautetun palvelusuorittajan hankinnoistaan maksaman alv:n (toisin sanoen alv:n, jota ei voida hakea takaisin) "piilotettuna" myyntihintaan.

1.5. Verosta vapauttaminen antaa kilpailuetua julkiselle postialalle, kun myynti tapahtuu asiakkaille, jotka eivät voi hakea alv:n palautusta – esimerkiksi yksityishenkilöt, rahoituslaitokset ja voittoa tavoittelemattomat organisaatiot –, sillä nämä asiakkaat hyötyvät alhaisemmasta hinnasta, piiloverosta huolimatta. Kysymyksen selkeyttämiseksi komitea on laatinut liitteenä olevat taulukot, joiden pohjalta voidaan vertailla tilannetta 2 (sarakeet c ja e) ja tilannetta 3 (sarakeet f ja h).

1.6. Julkiset postilaitokset ovat kilpailussa epäedullisessa asemassa yksityissektoriin verrattuna, kun myynti tapahtuu alv-rekisteröidyille yrityksille. Tämä johtuu siitä, että vaikka yksityisen toimijan veloittama kokonaishinta voi olla korkeampi, asiakasyritys voi hakea alv:n takaisin, mikä yleensä alentaa yrityksen nettokustannuksia. Tämä käy ilmi liitteenä olevista komitean laatimista taulukoista, joissa voidaan verrata tilannetta 2 (sarake d) tilanteisiin 3 (sarake g) ja 4 (sarake j). Jos verovelvollinen yritys on verosta vapautetun suorituksen kuluttaja, sen maksettavaksi koituu verosta vapautetun yrityksen kustannuksia, joihin sisältyvää piilo-alv:tä se ei voi vähentää. Tämä nostaa verovelvollisten yritysten kustannuksia. Kun kyseinen verovelvollinen yritys perii alv:n omassa myynnissään, arvonlisälaskelman veroperusteeseen sisältyy piilo-alv. Tämän tuloksena lopullinen kuluttaja maksaa enemmän veroa, koska hän maksaa alv:n piilo-alv:stä. Komissio arvioi, että tämäntyyppiset yritykset vastaavat nykyisin hieman yli 60 prosentista julkisten postilaitosten liikevaihdosta postipalvelujen osalta Euroopan yhteisössä.

1.7. Julkisille toimijoille poikkeuksesta koituu vielä kaksi lisähaittaa, sillä se, etteivät ne voi hakea hankkimiensa tavaroiden ja palvelujen alv:n palautusta, ehkäisee investointeja ja suosii omavaraisuutta. Esimerkkinä omavaraisuudesta komissio mainitsee Yhdistyneen kuningaskunnan postilaitoksen (Royal Mail), joka hiljattain päätti lopettaa rautatiepalvelujen käytön ja kuljettaa postin maanteitse omilla kuljetusautoillaan.

2. Komission ehdotus – suositukset

2.1. Komission mukaan edellä kuvattua tilannetta, jossa julkiset ja yksityiset toimijat eivät – alv-vapautuksesta johtuen – pysty tosiasiallisesti kilpailemaan kaikilla markkinoilla, on yhä vaikeampi perustella, kun siitä kärsivät tavalla tai toisella sekä julkiset ja yksityiset toimijat että niiden asiakkaat. Kyseisestä tilanteesta valittavat säännöllisesti sekä yksityiset että julkiset toimijat.

2.2. Tästä syystä komissio ehdottaa vapautuksen poistamista, minkä tuloksena postipalveluista tulevaisuudessa perittäisiin arvonlisävero. Komissio myöntää, että normaalin alv-kannan soveltaminen kaikkiin postipalveluihin merkitsisi sitä, että yksityisasiakkailta perittävät hinnat nousisivat huomattavasti, vaikkakaan tämä ei välttämättä johtaisi täysimääräistä alv-kantaa vastaavaan hinnankorotukseen (sillä postialan toimijoilla itsellään olisi oikeus vähentää tuotantopanoksista maksettua veroa).

2.3. Kuluttajalle koituvien vaikutusten rajoittamiseksi komission ehdotuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa alennettua alv-kantaa tavanomaisiin postipalveluihin, jotka koskevat osoitteellisia kirjekuoria tai enintään kaksi kilogrammaa painavia paketteja. Tämä soveltamisala kattaisi myös osan kaupallisia postipalveluita. Kuten liitteenä olevasta komitean laatimasta taulukosta ilmenee, vaikutus kuluttajille koituihin hinnankorotuksiin olisi vähäpätöinen. Tämä johtuu siitä, että kun postitoiminnan harjoittajilta perittäisiin alv, ne voisivat myös itse vähentää tuotantopanoksista maksamansa alv:n, mikä alentaisi niiden kokonaiskustannuksia. Komissio arvioi kustannusten alenevan keskimäärin noin 4,2 prosenttia, vaikka otetaan huomioon se, että palkat ja liitännäiskustannukset muodostavat noin 40–60 prosenttia kokonaiskustannuksista, valtiosta riippuen.

2.4. Komission ehdotuksen mukaan muihin kuin tavanomaisiin palveluihin, osoitteetonta postia koskeviin palveluihin ja yli kaksi kiloa painavia lähetyksiä koskeviin palveluihin sovelletaan kuljetuspalveluita koskevia normaaleja alv:n suorituspaikkasääntöjä, eikä niihin voida soveltaa alennettua kantaa.

3. Yleistä

3.1. ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että julkisten postipalvelujen vapauttaminen verosta vääristää kilpailua tilanteessa, jossa näitä palveluja vapautetaan yhä enemmän monissa jäsenvaltioissa. Komitea huomauttaa kuitenkin samalla, ettei komissio mainitse lainkaan leimatun postin ja muiden postipalvelujen elintärkeää yhteiskunnallista merkitystä yleisenä postipalveluna, jonka tarjoaminen on jokaisen jäsenvaltion lakimääräinen velvoite. Tämä merkitsee sitä, että kohtuuhintaisten postipalveluiden on oltava kaikkien saatavilla – myös niiden, jotka asuvat syrjäisillä alueilla.

3.2. Tästä syystä komitea on vahvasti sitä mieltä, että aivan yhtä tärkeinä on pidettävä myös kuluttajiin kohdistuvia vaikutuksia kohtuuhintaisten postipalvelujen ja yleis palvelun velvoitteen kannalta. Vaikka kahden kilogramman painorajalla jossain määrin pyritään tähän suuntaan, ETSK katsoo, että tämä näkökohta olisi tuotava entistä paremmin esiin ja että neuvoston tulisi varmistaa, etteivät yksityisasiakkaat joudu kärsimään postipalvelujen hinnankorotuksista, kun arvonlisäveroa koskeva vapautus poistetaan.

3.3. Mahdollisten hinnankorotusten vähäisyyden varmistamiseksi ETSK suosittaa, että kaikkien jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä valitsemaan sellainen alv-verokanta, jonka avulla voidaan varmistaa, ettei vapautuksen poistaminen vaikuta postipalvelujen yksityisasiakkaisiin.

3.4. ETSK on tietoinen siitä, että ellei lainsäädännöllisiin toimiin ryhdytä, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä noudatettavan yleisen alv-kannan. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuin tutkii parhaillaan, kuinka nykyistä vapautusta olisi tulkittava postimarkkinoiden vapautuessa yhä enemmän. Erityisen kiinnostava on yhteisöjen tuomioistuimessa parhaillaan käsiteltävänä oleva asia C-169/02 ”Dansk Postordreforening v. Skatteministeriet”, jossa julkisasiamies Geelhoed hiljattain teki seuraavan ratkaisuehdotuksen:

”Jäsenvaltion on kannettava arvonlisäveroa palveluista, jotka eivät kuulu direktiivin 97/67/EY sisältyvän 7 artiklan mukaisiin ’varattuihin palveluihin’. – Kuudennen direktiivin 77/388/ETY 13 artiklan A 1 kohdan a alakohdassa mainittua ’julkisen postilaitoksen’ käsitettä on tulkittava niin, että sitä sovelletaan samalla tavoin kaupallisiin yrityksiin, mikäli niillä on direktiivin 97/67/EY sisältyvän 7 artiklan mukaisia, niille varattuja palveluita.”

Mikäli tuomioistuin ottaa tuomiossaan tämän kannan, merkitsee se sitä, että kaikki, mikä yksittäisissä jäsenvaltioissa jää ”varattujen palveluiden” ulkopuolelle, olisi – tuomioistuimen oikeuskäytännön suora ja välitön vaikutus huomioon ottaen – yleisen alv-kannan alaista.

4. Erityistä

4.1. ETSK huomauttaa, että yksityissektorin toimijoiden verottaminen samalla kun julkinen sektori vapautetaan verosta rikkoo sitä puolueettomuuden periaatetta, joka on yksi alv:n ansioista. ETSK pitää kuitenkin erittäin tärkeänä sitä, etteivät hinnat nouse eivätkä kuluttajille tarjottavat yleiset postipalvelut heikkene.

4.2. Komitea huolestuttaa se, että täyden yleisen verokannan käyttöönotto nostaisi yksityisasiakkailta ja verosta vapautetuilta organisaatioilta perittäviä hintoja.

4.3. Komitea pitää tervetulleena ratkaisua antaa mahdollisuus soveltaa rajoitetusti alennettua alv-kantaa kirjeisiin ja pikkupaketteihin, sillä näin voitaisiin estää hintojenkorotukset sellaisten henkilöiden ja organisaatioiden osalta, joilla ei ole vähennysoikeutta.

4.4. Komitea ei kuitenkaan ole samaa mieltä siitä, että ”sillä, että alennettua kantaa voidaan soveltaa myös yrityksiin, ei ole merkitystä”, sillä rahoituslaitokset ja vakuutusyhtiöt olisivat edelleen verosta vapautettuja, mikä merkitsee sitä, että näiden palvelujen loppukuluttajat maksaisivat edelleen enemmän veroa joutuessaan maksamaan näiden yritysten ”piilo-*alv:n*”.

4.5. Ihanteellinen ratkaisu olisi ETSK:n mielestä se, että arvonlisävero koskeva vapautus poistettaisiin yhtä aikaa posti-palvelualan täydellisen vapauttamisen kanssa.

4.6. Komitea pitää myönteisenä ehdotusta, jonka mukaan kaikkia enintään 2 kiloa painavia osoitteellisia lähetyksiä koskeviin postipalveluihin sovelletaan erityistä suorituspaikkasääntöä. Tämä minimoi sekä lopullisiin kuluttajiin että valvontajärjestelmiin kohdistuvat vaikutukset.

4.7. ETSK kannattaa sitä, että muihin kuin tavanomaisiin palveluihin (esim. pikapostiin) ja yli kaksi kiloa painavia lähetyksiä koskeviin palveluihin sovelletaan kuljetuspalveluita koskevia normaaleja *alv:n* suorituspaikkasääntöjä eikä niihin voida soveltaa alennettua kantaa, sillä nämä ovat yleensä yritysasiakkaille tarjottavia palveluja, joiden alalla kilpailua on eniten.

4.8. Komitea ei kuitenkaan hyväksy sitä, ettei osoitteetonta postia koskeviin palveluihin voisi soveltaa alennettua kantaa. Tällaiselle erottelulle ei ole perusteita. Tietyissä jäsenvaltioissa hyväntekeväisyysjärjestöt lähettävät suoraa postia tärkeänä keinona rekrytoida uusia lahjoittajia ja hankkia varoja hyväntekeväisyystarkoituksiin. Koska hyväntekeväisyysjärjestöt ovat *alv:stä* vapautettuja, tämä nostaisi huomattavasti järjestöjen postituskustannuksia. Tämä voisi myös aiheuttomasti lisätä ja monimutkaistaa postipalvelun työtä, mikä olisi vastoin komission tavoitetta ”yksinkertaistaa valvontajärjestelmiä”.

4.9. Komitea kannattaa yleisiä säännöksiä, joiden mukaan postipalveluiden suorittamista olisi kohdeltava yhtenä kuljetuspalveluiden suorituksena ja postimerkkejä tulisi pitää näyttönä ennakkomaksusta.

4.10. Sen sijaan ehdotuksessa, jonka mukaan postimerkkien luovutus filateelisiin tarkoituksiin olisi yleisen verokannan mukaista tavaroiden luovutusta, tulisi ottaa huomioon, että

tätä voidaan soveltaa ainoastaan ensipäivän kuoriin tai mikäli postimerkkejä myydään filateelisiin tarkoituksiin erikseen tähän tarkoitukseen varatulta alueelta. Muutoin postipalveluille koituisi kohtuuttoman raskas työtaakka, sillä ne joutuisivat erottelemaan filateelisen myynnin muusta, tiskin takaa tapahtuvasta myynnistä.

5. Päätelmät

5.1. ETSK pitää erittäin tärkeänä yleispalvelun velvoitteiden mukaisten kohtuuhintaisten postipalvelujen turvaamista. Sitä on pidettävä yhtä tärkeänä kuin postialan markkinoiden kilpailun vääristymien poistamista. ETSK korostaa myös, ettei vapautuksesta luopuminen saa vaikuttaa postipalvelujen yksityisasiakkaisiin.

5.2. Komitea pitää tervetulleena suositusta ottaa tavanomaisia postipalveluja varten käyttöön alennettu *alv-kanta*. Komitea epäilee kuitenkin, että jotkut jäsenvaltiot eivät ehkä tätä tee.

5.3. Komitea uskoo, että sääntelijä vastustaisi kaikenlaisia postiviranomaisten pyrkimyksiä käyttää vapautuksen poistamista synnä postimaksujen nostamiseen.

5.4. Komitea kannattaa komission ehdotuksia enemmän kuin kaksi kiloa painavia paketteja koskevien postipalvelujen osalta.

5.5. ETSK kannattaa ehdotuksen kohtia, joissa käsitellään päätelmaksujen ja maksettujen vastauslähetysten kohtelua.

5.6. Komitea suhtautuu epäilevästi postialan toimijoiden erityistä veronlaskentajärjestelmää koskevaan ehdotukseen, joka velvoittaisi ne laskemaan *alv:n* kolmella tasolla (yleinen kanta, alennettu kanta ja verottomuus). Komissio suosittelee, että jokainen jäsenvaltio räätälöisi oman vaihtoehtoisen menettelmänsä postitoiminnoista maksettavan *alv:n* määrän selvittä-miseksi.

5.7. Aiemmasta kokemuksesta komitea tietää, että jäsenvaltioiden itse räätälöimät ratkaisut johtavat usein epäselvyyksiin, eroavaisuuksiin ja ristiriitaisuuksiin yhteisön sisällä. Vaikka jäsenvaltion käyttöön ottama järjestelmä toimisikin täydellisesti sen omalla alueella, se voi olla yhteensopimaton yhden tai useamman muun jäsenvaltion järjestelmän kanssa. On hyvin tärkeää, että mikä tahansa kehitetty järjestelmä toimii EU:ssa yli rajojen.

5.8. Näistä syistä komitea suosittaa voimakkaasti, että komissio antaisi lisäohjeita tällaisesta erityisjärjestelmästä, jonka mukaan postialan toimijat kehittävät vaihtoehtoisen menetelmän postitoiminnoista maksettavan alv:n määrän laskemiseksi.

5.9. Komitea huomauttaa myös, ettei komissio tee mitään ehdotuksia eikä edes mainitse mitään siitä, kuinka yritysasiakkaat voivat saada takaisin postipalveluista perityn alv:n. On ehdottoman tärkeää, ettei kehitetystä järjestelmästä tule monimutkaista ja raskasta, erityisesti pienten ja keski suurten yritysten kannalta katsottuna.

5.10. Komissio ei myöskään käsittele vaikutuksia alv:stä kertyviin jäsenvaltioiden verotuloihin. Saattaa näyttää ilmeisel-

tä, että siirtyminen verovapautuksesta verotukseen lisää tuloja, mutta näin ei välttämättä ole. Tämä johtuu siitä, että kukin jäsenvaltio saisi alv:n julkisten postipalvelujen myynnistä, mutta sen olisi tehtävä kaksi palautusta. Ensimmäinen olisi julkiselle postipalvelulle tehtävä palautus sen ostamista tavaroista ja palveluista, toinen alv-rekisteröidyille asiakkaille palautettava postipalveluiden alv. Nämä kaksi palautusta saattaisivat olla määrältään suurempia kuin saatu vero, erityisesti, jos postipalvelun alv-rekisteröidyltä asiakkailta saatujen tulojen osuus on suuri.

5.11. Komitea yhtyy komission arvioon siitä, että vapautuksen poistaminen lisää hieman arvonlisäverosta saatavia yhteisön omia varoja. Tähän yhteisölle koituvaan etuun ei vaikuttaisi se, minkä alv-kannan jäsenvaltiot postipalveluille valitsevat.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH