

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG beträffande mervärdesskatt på tjänster som tillhandahålls inom postsektorn"

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

(2004/C 80/32)

Den 13 maj 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 november 2003. Föredragande var Brenda King.

Vid sin 404:e plenarsession den 10 och 11 december 2003 (sammanträdet den 10 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 101 röster för, 4 röster emot och 6 nedlagda röster.

1. Bakgrund till förslaget

1.1. Europeiska kommissionen föreslår att det sjätte mervärdesskattedirektivet ändras så att tjänster som tillhandahålls av postsektorn omfattas av mervärdesskatt. Posttjänster är undantagna från det sjätte mervärdesskattedirektivet som tillkom på 1970-talet.

1.2. Det finns två orsaker till detta undantag:

- För det första ansåg man att posttjänsterna utgjorde en del av den statligt finansierade verksamhet i allmänhetens intresse som alltid har omfattats av vissa undantag i mervärdesskattesystemet.
- För det andra kännetecknades postsektorn av monopol och ett begränsat antal tjänster när mervärdesskattesystemet infördes. Det förekom ingen konkurrens i anslutning till dessa posttjänster.

1.3. Mervärdesskatten är en skatt som uppbärs på konsumenternas utgifter och inte på de varor och tjänster som ett kommersiellt företag köper som en del av sin vinstgivande verksamhet. Eftersom det inte görs någon åtskillnad beroende på om köparen är en privatperson eller ett företag kan företagen kräva tillbaka mervärdesskatten genom skattemyndigheterna.

1.4. Vissa sektorer är undantagna, vilket innebär att de inte behöver betala mervärdesskatt på sina intäkter, men också att de inte kan kräva tillbaka mervärdesskatt som de har betalat i samband med köp av produkter och tjänster. Detta innebär att kunden, även om det inte tas ut någon mervärdesskatt på försäljningen, ändå betalar moms på de inköp som gjorts av den undantagna leverantören (dvs. moms som inte krävs tillbaka) genom att momsen "döljs" i försäljningspriset.

1.5. Detta undantag innebär en konkurrensmässig fördel för den offentliga postsektorn vid försäljning till kunder som inte har möjlighet att kräva tillbaka mervärdesskatten – såsom privatpersoner, finansinstitut och organisationer utan vinstsyfte – eftersom dessa kunder kan dra nytta av lägre priser trots den dolda skatten. Jämför situation 2 (kolumnerna c och e) med situation 3 (kolumnerna f och h) i den bilaga som kommittén har utarbetat.

1.6. Operatörer inom den offentliga postsektorn är konkurrensmässigt missgynnade vid försäljning till momsregistrerade företag jämfört med den privata sektorn. Detta beror på att även om privata operatörers totalpris kan vara högre så kan företagskunden återkräva momsen, vilket vanligen resulterar i lägre nettokostnader för företaget. Detta illustreras i kommitténs bilaga – jämför situation 2 (kolumn d) med situation 3 (kolumn g) och situation 4 (kolumn j). Om ett skatteskyldigt företag är konsument när det gäller en undantagen leverans, kommer det att dra på sig kostnader från det undantagna företaget, och dessa kostnader kommer att inbegripa dold mervärdesskatt som det beskattningsbara företaget inte kan dra av. Följden blir högre kostnader för det skatteskyldiga företaget. När detta företag sedan tar ut mervärdesskatt för sin egen försäljning, kommer beräkningen av det tillförda mervärdet att inbegripa den dolda mervärdesskatten i skatteunderlaget. Följden blir att slutkonsumenten kommer att betala mer skatt, eftersom han eller hon kommer att betala mervärdesskatt på den dolda mervärdesskatten. Kommissionen uppskattar att denna typ av företag för närvarande svarar för drygt 60 % av de offentliga postoperatörernas omsättning för posttjänster inom EU.

1.7. Undantagen medför ytterligare två nackdelar för de offentliga operatörerna: Det faktum att de inte kan kräva tillbaka momsen på inköp av varor och tjänster avskräcker investeringar och gynnar självförsörjning. Som ett exempel på självförsörjning nämner kommissionen det brittiska postverket, Royal Mail, som nyligen beslutade att inte längre utnyttja de tjänster som järnvägen erbjuder, utan i stället själva transportera posten med egna lastbilar.

2. Kommissionens förslag – rekommendationer

2.1. Kommissionen konstaterar att den ovan beskrivna situationen där de offentliga och privata operatörerna inte kan konkurrera effektivt på alla marknader – på grund av undantagen – är allt svårare att motivera eftersom såväl de offentliga och privata operatörerna som kunderna missgynnas på ett eller annat sätt. Detta ger också regelbundet upphov till klagomål från både privata och offentliga operatörer.

2.2. Kommissionen föreslår därför att man avskaffar undantagen, vilket skulle innebära att posttjänsterna i framtiden omfattas av mervärdesskatt. Kommissionen är medveten om att priserna för privatkunder skulle stiga avsevärt om alla posttjänster skulle omfattas av den normala mervärdesskattesatsen, också om det inte nödvändigtvis skulle innebära en prisökning som fullt ut motsvarar den normala skattesatsen (eftersom postoperatörerna själva skulle ha rätt att återkräva den ingående moms).

2.3. För att begränsa de följder detta får för konsumenten innehåller kommissionens förslag en möjlighet för medlemsstaterna att införa en reducerad mervärdesskattesats för standardposttjänsterna, dvs. adresserade kuvert och paket som var för sig inte väger mer än 2 kg. Den reducerade skattesatsen skulle också omfatta en del av de kommersiella posttjänsterna. Såsom framgår av kommitténs bilaga skulle detta leda till obetydliga prishöjningar för konsumenterna. Detta beror på att postoperatörerna i och med att de omfattas av mervärdesskatten också kan återkräva ingående moms som betalats in, och på så sätt sänka sina totalkostnader. Kommissionen uppskattar att kostnaderna kommer att minska med i genomsnitt 4,2 %, till och med om man beaktar att löner och därmed sammanhängande kostnader utgör 40-60 % av totalkostnaderna, beroende på vilket land det är fråga om.

2.4. Kommissionen föreslår att tjänster som inte är standardtjänster, tjänster som avser icke-adresserade försändelser och tjänster som avser försändelser som väger mer än 2 kg skall omfattas av de normala mervärdesskattebestämmelserna avseende platsen för tillhandahållande av transporttjänster, varför de inte kommer att kunna omfattas av den reducerade skattesatsen.

3. Allmänna kommentarer

3.1. EESK delar visserligen kommissionens uppfattning att undantaget från mervärdesskatt för posttjänster snedvrider konkurrensen när sådana tjänster avregleras i växande utsträckning i ett antal medlemsstater, men noterar samtidigt att kommissionen inte på något ställe hänvisar till den avgörande sociala roll som frankerad post och andra posttjänster spelar och som ingår i det allmänna åtagande att garantera postgång till alla som enligt lag åligger varje medlemsstat. Det innebär att posttjänster till rimliga priser måste vara tillgängliga för alla – även för dem som bor i geografiskt avlägsna områden.

3.2. Därför anser kommittén att det är mycket viktigt att man fäster lika stor vikt vid effekterna för konsumenten när det gäller posttjänster till rimliga priser och det allmänna åtagandet att garantera postförsörjning till alla. Även om begränsningen på 2 kg i viss mån är ett uttryck för detta, anser kommittén att det bör preciseras närmare och att ministerrådet måste säkerställa att kostnaderna för posttjänster inte ökar för den enskilde individen om undantaget skulle avskaffas.

3.3. EESK föreslår att varje medlemsstat skall sträva efter att välja en sådan prisnivå som säkerställer att avskaffandet av undantaget inte får några konsekvenser för den enskilde posttjänstekonsumenten.

3.4. EESK är medveten om att om inte åtgärder vidtas på lagstiftningsområdet kan en mervärdesskatt till normalskattesats införas av EG-domstolen. Det grundar sig på att domstolen för närvarande håller på att undersöka hur det nuvarande undantaget bör tolkas på en allt mer avreglerad postmarknad. Fall C-169/02 Dansk Postordreforening v. Skatteministeriet är av särskild vikt i sammanhanget. Generaladvokat Geelhoed gjorde nyligen följande uttalande:

”En medlemsstat är förpliktad att momsbelägga tjänster som inte omfattas av monopol på grundval av artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG. Begreppet offentligt postväsende i den mening som avses i artikel 13 A.1 a i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG skall tolkas på så sätt att också företag med en kommersiell inriktning omfattas, i den mån dessa företag tillhandahåller tjänster som omfattas av monopol på grundval av artikel 7 i direktiv 97/67/EG.”

Om domstolen i sin dom följer denna linje kommer det att innebära att allt som faller utanför ”monopolet” i den enskilda medlemsstaten, med hänsyn tagen till domstolens omedelbara och direkta verkan, kommer att beskattas med mervärdesskatt enligt en normalskattesats.

4. Särskilda kommentarer

4.1. EESK noterar att ett system som grundar sig på beskattning av privata operatörer, samtidigt som offentliga operatörer undantas strider mot neutralitetsprincipen, som är ett av de positiva inslagen i mervärdesskatten. EESK anser dock att det är av största vikt att det inte sker någon prisökning och att systemet inte leder till att åtagandet att garantera postgång för alla försvagas.

4.2. Kommittén är rädd att införandet av heltäckande beskattning enligt en normalskattesats kan leda till prishöjningar för privata konsumenterna samtidigt som organisationer undantas.

4.3. Kommittén välkomnar lösningen att i begränsad utsträckning tillämpa en reducerad mervärdesskattesats för brev och små paket, eftersom det inte skulle innebära några prisökningar för de personer och organisationer som inte har rätt till avdrag.

4.4. Kommittén instämmer emellertid inte i att "det saknar i själva verket betydelse att den reducerade skattesatsen också gäller företag", eftersom finansföretag och försäkringsbolag även fortsättningsvis kommer att vara undantagna, vilket innebär att slutkonsumenterna av dessa tjänster kommer att fortsätta att betala högre skatt i och med att de tvingas betala den dolda mervärdesskatten för dessa företag.

4.5. Kommittén skulle helst se att avskaffandet av skattebefrielsen åtföljs av en fullständig avreglering av sektorn.

4.6. Kommittén ställer sig positiv till förslaget att standardposttjänster avseende alla adresserade försändelser som väger högst 2 kg skall omfattas av en separat bestämmelse om platsen för tillhandahållandet, eftersom ett sådant system skulle minimera prishöjningarnas verkningar för både slutkonsumenterna och kontrollsystemen.

4.7. EESK godtar att tjänster som inte är standardtjänster (expressförsändelser) och tjänster som avser försändelser som väger mer än 2 kg skall omfattas av de normala mervärdesskattebestämmelserna avseende platsen för tillhandahållande för transporttjänster, och inte kommer att kunna omfattas av den reducerade skattesatsen, eftersom det oftast rör sig om tjänster som riktar sig till företagskunder. Det är också på det området som det råder störst konkurrens.

4.8. Kommittén kan dock inte instämma i att tjänster som avser icke-adresserade försändelser inte bör omfattas av den reducerade skattesatsen. Det finns inga skäl för en sådan åtskillnad. I vissa medlemsstater distribuerar välgörenhetsorganisationer direktreklam som sin främsta metod för att rekrytera nya givare och pengar till sina välgörande ändamål. Eftersom välgörande ändamål är befriade skulle detta avsevärt minska deras portokostnader. För det andra kan detta innebära en oerättigad påлага och onödigt krångel i postsystemet, vilket därför står i strid med kommissionens uttalande om förenklade kontrollsystem.

4.9. Kommittén godtar de allmänna bestämmelserna att posttjänster är att betrakta som en enda transporttjänst och att frimärken skall behandlas som bevis på förskotts betalning.

4.10. Beträffande förslaget att leverans av frimärken för filatelistiska ändamål skall betraktas som en leverans av varor till normalskattesats måste man inse att detta endast kan

tillämpas på förstadagsbrev eller om filateliartiklarna säljs separat. I annat fall skulle postsektorn få en tung och oacceptabel börda i arbetet med att identifiera och skilja filateliinköp från andra frimärksinköp över disk.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén är övertygad om att det är nödvändigt att slå vakt om världspostunionens åtagande som garanterar postgång till överkomligt pris för alla, och att detta måste tillmätas samma vikt som undanröjandet av snedvridningar i konkurrensen på postmarknaden. Kommittén är också starkt övertygad om att avskaffandet av undantaget inte får påverka privata konsumenter av posttjänster.

5.2. Kommittén välkomnar rekommendationen att införa en reducerad taxa för standardposttjänster men fruktar att vissa medlemsstater inte kommer att göra detta.

5.3. Kommittén tror att varje försök av de postala myndigheterna att använda ett avskaffande av undantagen som en förevändning för ökade postavgifter skulle förhindras av det lagstiftande organet.

5.4. Kommittén godtar kommissionens förslag om posttjänster som avser paket som väger mer än 2 kg.

5.5. EESK instämmer i punkterna om behandlingen av terminalavgifter och behandlingen av post med betalt svar.

5.6. Kommissionen är bekymrad över förslaget om särskild skatteredovisningsordning för postoperatörer, som skulle kräva att de redovisar mervärdesskatten på tre olika nivåer (normalskattesatsen, reducerad skattesats och ingen skattesats alls, dvs. undantag). Kommissionen rekommenderar att varje medlemsstat får utforma en egen alternativ metod för att räkna ut det mervärdesskattebelopp som skall betalas för deras posttransaktioner.

5.7. Av tidigare erfarenhet vet kommittén att skräddarsydda lösningar för de olika medlemsstaterna ofta kan leda till förvirring, motsättningar och inkonsekvenser inom gemenskapen. Även om varje medlemsstat inför ett perfekt fungerande system på sitt eget område, kan det vara oförenligt med en eller flera andra medlemsstaters system. Det är mycket viktigt att alla system som utvecklas i EU fungerar över gränserna.

5.8. Av dessa skäl rekommenderar kommittén starkt att kommissionen ger riktlinjer för denna särskilda ordning genom vilken postoperatörerna utvecklar en alternativ metod för att räkna ut det mervärdesskattebelopp som skall betalas för deras posttransaktioner.

5.9. Kommittén noterar också att kommissionen inte föreslår, eller ens nämner, hur företagsskunder skall få återbetalning av mervärdesskatt för posttjänster. Det är viktigt att ett system som utvecklas inte är komplicerat eller resurstungt, särskilt när det gäller små och medelstora företag.

5.10. Kommissionen tar inte heller upp effekterna av medlemsstaternas momsintäkter. Det kan verka självklart att

en övergång från skattebefrielse till beskattning kommer att öka intäkterna, men det behöver inte vara så. Detta beror på att varje medlemsstat skulle få momsintäkter från försäljningen inom den egna postverksamheten, men skulle vara tvungen att göra två återbetalningar: den första till den offentliga posttjänsten för de varor och tjänster den köper, den andra till posttjänstens momsregistrerade kunder. De båda återbetalningarna skulle kunna överstiga skatteintäkterna, särskilt om posttjänstens intäkter från momsregistrerade kunder är proportionellt sett höga.

5.11. Kommittén instämmer i kommissionens antagande att avskaffandet av skattebefrielsen skulle öka basen för gemenskapens egna mervärdesskattemedel något. Denna fördel för gemenskapen skulle inte påverkas av vilken momsats för posttjänster som medlemsstaterna väljer.

Bryssel den 10 december 2003.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH
