



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 15 juni 2009 (25.06)
(OR. en)**

11024/09

**Interinstitutioneel dossier:
2003/0091 (CNS)**

LIMITE

FISC 87

NOTA

van:	het aantredende Zweedse voorzitterschap
aan:	de Groep belastingvraagstukken - indirecte belasting (btw)
Betreft:	Btw-behandeling van postdiensten

Achtergrond

De vigerende vrijstelling van bepaalde door de openbare postdiensten verrichte diensten in artikel 132, lid 1, punt a), van de btw-richtlijn¹ en de vrijstelling van leveringen van postzegels die frankeerwaarde hebben in artikel 135, lid 1, punt h), dateren van de jaren 1970², toen de postsector nog gekenmerkt werd door monopolies. Die bepalingen zijn tot dusver ongewijzigd gebleven, terwijl de postsector juist enorm veranderd is. De vigerende btw-vrijstelling leidt tot concurrentievervalsingen tussen openbare en particuliere aanbieders van postdiensten, aangezien alleen de diensten van openbare postbedrijven vrijgesteld zijn. Bovendien zijn de vigerende vrijstellingen door de verschillende lidstaten anders geïnterpreteerd, wat verwarrend is voor marktdeelnemers en hun rechtszekerheid schaadt.

De veranderingen in de postsector en de door de toepassing van de btw-vrijstelling veroorzaakte concurrentievervalsingen hebben de Commissie er in 2003 toe aangezet een richtlijnvoorstel betreffende de btw op postale dienstverlening en postzegels in te dienen, COM (2003) 234.

¹ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad, PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1.

² Artikel 13, onderdeel A, lid 1, punt a), en onderdeel B, punt e), van Richtlijn 77/388/EEG (zesde btw-richtlijn).

Het voorstel was voornamelijk bedoeld om de concurrentievervalsingen in de postsector tegen te gaan en op de Europese postmarkt gelijke voorwaarden te creëren alsmede bepaalde postgebruikers tegen hogere postprijzen te beschermen.

Het oorspronkelijke voorstel uit 2003 werd in 2004 naar aanleiding van het advies van het Europees Parlement gewijzigd³. Volgens het gewijzigde voorstel zou voortaan een verlaagd btw-tarief van toepassing zijn op diensten betreffende poststukken met een stuksgewicht tot 10 kg (voorheen 2 kg).

De belangrijkste kenmerken van het gewijzigde voorstel zijn:

- afschaffing van de vrijstelling voor de openbare postdiensten en voor postzegels;
- wijziging van regels betreffende de plaats van een dienst, om te komen tot slechts één btw-tarief voor het merendeel van de particuliere post en te vermijden dat verschillende reeksen postzegels moeten worden gebruikt;
- mogelijkheid voor de lidstaten om een verlaagd tarief toe te passen op standaardpostdiensten voor geadresseerde poststukken tot 10 kg;
- mogelijkheid tot een bijzondere regeling voor de btw-boekhouding van postbedrijven, als vereenvoudigingsmaatregel;
- regels betreffende de btw-behandeling van eindkosten.

Het voorstel werd bij vier gelegenheden in de Raad besproken, laatstelijk op 15 juni 2004. In die laatste vergadering presenteerde het Ierse voorzitterschap een nota⁴ waarin werd gepeild naar de gronden waarop een akkoord over het algemene beleid en de onopgeloste technische vraagstukken kon worden bereikt. Daartoe reikte het voorzitterschap vier brede benaderingswijzen aan voor de besprekingen in de Groep: 1) belasting heffen, maar met de mogelijkheid voor de lidstaten om alle openbare postdiensten, alsook postzegels, vrij te stellen; 2) belasting heffen, maar met de mogelijkheid voor de lidstaten om "standaardpostdiensten" vrij te stellen voor geadresseerde poststukken van 2 kg en minder; 3) belasting heffen tegen het standaardtarief, maar met de mogelijkheid om gebruik te maken van een verlaagd tarief voor de onder 2) bedoelde poststukken; en tot slot 4) belasting heffen op alle postdiensten tegen het standaardtarief dat in elke lidstaat van toepassing is. De Raad is er indertijd evenwel niet in geslaagd tot een akkoord te komen en heeft het dossier sedertdien onaangeroerd gelaten.

³ COM (2004) 468 def.

⁴ Nota 10148/04, FISC 122.

Inmiddels hebben zich in de postsector nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, met name de vaststelling van de derde postrichtlijn⁵, waarin 31 december 2010 is aangeduid als de datum waarop de postmarkt volledig opengesteld moet zijn. De btw-behandeling van postdiensten moet dan ook nodig opnieuw worden bezien. Voorts is het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in een verzoek om een prejudiciële beslissing naar de juiste uitlegging van de vrijstelling in artikel 132, lid 1, punt a) van de btw-richtlijn gevraagd. Het Hof heeft zich hierover in april 2009 uitgesproken (Zaak C-357/07, TNT Post UK Ltd).

Een en ander heeft het voorzitterschap ertoe gebracht om de lidstaten te vragen of het nodig is de besprekingen over het van 2003 daterende Commissievoorstel te hervatten. Deze nota dient om de recente ontwikkelingen te schetsen en het debat te voeden.

Recente ontwikkelingen

Postrichtlijn

In de EU verrichte postdiensten vallen onder de postrichtlijn van 1997⁶. Bij die richtlijn is een kaderregeling voor de postsector ingesteld die burgers een universele dienst garandeert, maar ook een geleidelijke beperking van de voorbehouden diensten inhoudt. Met die richtlijn werd ingezet op het garanderen van een optimale dienstverlening door een geleidelijke, gefaseerde openstelling van de postmarkt in de Europese Unie.

Die eerste postrichtlijn werd aangevuld met de tweede postrichtlijn van 10 juni 2002⁷ en de derde postrichtlijn van 20 februari 2008⁸. De derde postrichtlijn moet uiterlijk op 31 december 2010 in alle lidstaten van toepassing zijn, de datum waarop de postmarkt volledig opengesteld moet zijn. Een aantal lidstaten heeft evenwel toestemming gekregen om de volledige openstelling van de postmarkt met ten hoogste twee jaar uit te stellen (CZ, EL, CY, LV, LT, LU, HU, MT, PL, RO en SK).

⁵ Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008, PB L 52 van 27.2.2008, blz. 3.

⁶ Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997, PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14.

⁷ Richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002, PB L 176 van 5.7.2002, blz. 21.

⁸ Richtlijn 2008/6/EG.

In dit verband zijn de volgende aspecten van de vigerende en de derde postrichtlijn van bijzondere betekenis.

- Krachtens de vigerende postrichtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat een **"universele postdienst"** wordt aangeboden. Dit houdt in dat op alle punten van het grondgebied een minimumpakket aan basispostdiensten wordt aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn (artikel 3). Artikel 3 in de derde postrichtlijn behelst voor de lidstaten nog steeds de verplichting erop toe te zien dat met betrekking tot een minimumpakket aan basispostdiensten een universele dienst wordt aangeboden.
- Uit hoofde van de vigerende postrichtlijn zijn de lidstaten verplicht een of meer ondernemingen als aanbieder van de universele dienst aan te wijzen, die het aanbieden van de universele postdienst moeten waarborgen (artikel 4). Artikel 4 in de derde postrichtlijn behelst voor de lidstaten nog steeds de verplichting ervoor te zorgen dat het aanbieden van de universele dienst gewaarborgd is. In dat artikel staat evenwel dat de lidstaten een of meer ondernemingen als aanbieder van de universele dienst **kunnen** aanwijzen. De lidstaten zijn er derhalve niet langer toe verplicht een aanbieder van de universele dienst aan te wijzen.
- De vroegere nationale postmonopolies worden afgeschaft. Hierdoor is het particuliere marktdeelnemers toegestaan postdiensten aan te bieden. Luidens de vigerende postrichtlijn **kunnen** de lidstaten (facultatief) nog steeds **bepaalde postdiensten aan aanbieders van de universele dienst voorbehouden**. Artikel 7 van de derde postrichtlijn **belet** de lidstaten evenwel om exclusieve of bijzondere rechten voor het vestigen of aanbieden van postdiensten te verlenen of te handhaven. Het is de lidstaten derhalve niet langer toegestaan bepaalde postdiensten van de mededinging uit te sluiten.

Uitspraak van het Hof in Zaak C-357/07, TNT Post UK Ltd

Zaak C-357/07, TNT Post UK Ltd ziet op de uitlegging van het begrip "openbare postdiensten" in artikel 13, A, lid 1, sub a, van de zesde btw-richtlijn en meer bepaald op de vraag of de vrijstelling aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat alle door de "openbare postdiensten" verrichte postdiensten moet of kan vrijstellen. Het verzoek om een prejudiciële beslissing kwam van de Queen's Bench Division of the High Court of Justice of England and Wales.

Luidens de uitspraak van het Hof moet het in artikel 13, A, lid 1, sub a, opgenomen begrip "openbare postdiensten" aldus worden uitgelegd dat het betrekking heeft op – openbare dan wel particuliere – dienstverleners die de verplichting op zich nemen, in een lidstaat de gehele universele postdienst, zoals deze dienst in artikel 3 van de postrichtlijn is gedefinieerd, of een deel daarvan, te verzekeren. Het Hof oordeelde voorts dat de vrijstelling van artikel 13, A, lid 1, sub a, van de Zesde richtlijn van toepassing is op diensten en daarmee gepaard gaande leveringen van goederen, met uitzondering van personenvervoer en telecommunicatiediensten, die de openbare postdiensten als zodanig verrichten, te weten in hun hoedanigheid van exploitant die de verplichting op zich neemt om in een lidstaat de gehele universele postdienst of een deel daarvan te verzekeren. De vrijstelling is evenwel niet van toepassing op diensten en daarmee gepaard gaande leveringen van goederen die worden verricht onder voorwaarden waarover individueel is onderhandeld.

Stand van zaken - huidige btw-behandeling van postdiensten

Volgens het voorzitterschap heeft de uitspraak van het Hof in zaak TNT Post UK Ltd de werkingssfeer van de vigerende btw-vrijstelling in zekere mate verhelderd. Het voorzitterschap onderkent evenwel dat een aantal btw-vraagstukken onopgehelderd blijft en dat er nieuwe kwesties zijn gerezen.

Ten eerste is de werkingssfeer van de btw-vrijstelling nu afhankelijk van de werkingssfeer van de "universele dienst" als bepaald door iedere lidstaat. De postrichtlijn heeft immers slechts een minimale werkingssfeer voor de universele dienst afgebakend, die door de lidstaten kan worden verruimd. Dit belemmert de harmonisatie in de postsector. Daarenboven is onduidelijk wat de gang van zaken is wanneer er geen aanbieder van de universele dienst is aangewezen, als gevolg van artikel 4 van de derde postrichtlijn.

Ten tweede is er reeds twijfel gerezen omtrent de juiste interpretatie van de uitspraak van het Hof. Wat is bijvoorbeeld de praktische betekenis van "voorwaarden waarover individueel is onderhandeld"? Zo kan men zich afvragen wat er gebeurt indien er binnen de "universele dienst" bijzondere, lagere prijzen zijn bepaald, niet voor een specifieke afnemer maar in het algemeen voor alle afnemers die bepaalde voorwaarden vervullen (zoals een minimumhoeveelheid post die binnen een zeker tijdsbestek moet worden bezorgd). In deze situatie is er over de lagere prijs niet "individueel" onderhandeld, al zullen alleen bepaalde zakelijke afnemers de voorwaarden vervullen om voor die lagere prijs in aanmerking te komen.

Ten derde resteren er problemen die verband houden met de btw-vrijstelling als zodanig, aangezien de afnemers die de vrijstelling genieten geen voorbelasting in aftrek kunnen brengen. Aldus bezien vormt de btw-vrijstelling inderdaad een belemmering voor investeringen, met mogelijke gevolgen voor de wijze waarop marktdeelnemers hun bedrijf organiseren. Waarschijnlijk zal de vrijstelling ook problemen met zich meebrengen vanwege de noodzakelijke toepassing van de pro rata-regel.

Tot slot zij opgemerkt dat de uitspraak in de TNT-zaak geen oplossing biedt met betrekking tot de vrijstelling voor postzegels, de btw-behandeling van eindkosten, enz.

Het voorzitterschap is kortom van oordeel dat de uitspraak in de TNT-zaak niet alle onzekerheden omtrent de btw-behandeling van postdiensten wegneemt. Bovendien zal de werkingssfeer van de vrijstelling verschillend blijven, aangezien de universeledienstverplichting niet in alle lidstaten dezelfde omvang heeft.

Het openstellen van de markt voor postdiensten is een van de hervormingen die voor het halen van de Lissabon-doelstellingen nodig zijn. De resterende btw-problemen dreigen evenwel een belemmering te vormen voor een goed functionerende, volledig geliberaliseerde Europese postmarkt.

Vragen

Vraag 1: Zijn de lidstaten van oordeel dat de besprekingen op basis van het Commissievoorstel thans dienen te worden hervat?

Vraag 2: Indien de lidstaten er niet voor voelen de besprekingen te hervatten, zijn er dan andere maatregelen nodig of is met de uitspraak in de zaak TNT Post UK Ltd een situatie ontstaan die aanvaardbaar is?