

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: Javaslat tanácsi irányelvre a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelvnek a számlázás szabályai tekintetében történő módosításáról

COM(2009) 21 végleges – 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

2009. február 27-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 93. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

„Javaslat tanácsi irányelvre a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelvnek a számlázás szabályai tekintetében történő módosításáról”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2009. május 28-án elfogadta véleményét. (Előadó: Umberto BURANI.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. június 10–11-én tartott 454. plenáris ülésén (a június 10-i ülésnapon) 114 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Bizottság ezzel a dokumentummal eleget tesz a Tanács iránti kötelezettségének, mely szerint 2008. december 31-ig jelentést kell készítenie – melyet adott esetben javaslatokkal is kiegészíthet – **a számlázás terén tapasztalható technológiai fejlődésről**. Az idevonatkozó szabályok, melyeket a 2006/112/EK HÉA-irányelv tartalmaz, nem érték el teljes mértékben a kitűzött célokat; másrészt pedig felülvizsgálatuk, mely **további problémákra** világított rá, újabb szempontokat vetett fel. Az irányelvjavaslat hozzá kíván járulni az egyszerűsítési politikához, a gazdasági szereplők, ezen belül különösen a kkv-k terheinek csökkentéséhez, valamint – közvetett, de hatékony módon – a csalás elleni küzdelemhez.

1.2 A **számlázás** területére vonatkozó javaslatok részletesek és erőteljesen technikai jellegűek, ugyanakkor kivétel nélkül hozzá kíván járulni a fent említett célok eléréséhez; mindenképpen említést érdemel **az elektronikus és a papíralapú számlázás azonos elbírálásának** explicit elismerése. Az EGSZB kifejezi **egyértelműségét a javasolt intézkedésekkel**, melyek ésszerűnek tűnnek, és láthatólag megfelelnek a jól működő adminisztráció elveinek; ugyanakkor komoly fenntartásainak ad hangot **a tagállamoknak biztosított túlzott szabadság** kapcsán, melynek értelmében szabadon dönthetnek számos rendelkezés elfogadásáról vagy elutasításáról. Tudatában van azoknak a nehézségeknek, amelyekkel az Európai Bizottságnak szembe kell néznie akkor, ha az összes tagállamra kötelező szabályokat kíván kidolgozni; másrészt a tagállamok vonatkozó szabályok elfogadásával kapcsolatban betudható jogalkotásuk merevségének, illetve annak, hogy adminisztratív eljárásaik kidolgozottsága nem azonos mértékű. Ez a helyzet eredményezi **a jogszabály alkalmazásának terén tapasztalható rugalmasságot és következőképp a harmonizáció késleltetését**, valamint az adminisztratív terhek növekedését a vállalatok számára.

1.3 Az EGSZB úgy véli, hogy egyetlen ponttal kapcsolatban **súlyos fenntartásokat** kell megfogalmaznia: nevezetesen azzal a javaslattal kapcsolatban, mely szerint **más tagállamok ható-**

ságai is hozzáférhetnének a gazdasági szereplők elektronikus adataihoz. Ez a jogosultság túlmegy az adminisztratív együttműködés elvein, és nem tűnik jogilag védhetőnek, főként akkor nem, ha arra gondolunk, hogy ezzel nem vesszük figyelembe azt a szabályt, amely szerint az adatok csak ellenőrzés céljából használhatók fel.

2. Bevezetés

2.1 A HÉA-számlázás szabályait – melyek nagyon leegyszerűsítve az adóbehajtás, közvetett módon pedig a csalás elleni küzdelem jogalapját és szabályait foglalják össze – a ma már a 2006/112/EK „HÉA-irányelvbe” beépített 2001/115/EK irányelv tartalmazza. A HÉA-irányelv 237. cikke kimondja, hogy az Európai Bizottság jelentést, valamint adott esetben az **elektronikus számlázás** feltételeinek módosításáról szóló javaslatot nyújt be az e területen várható jövőbeli technológiai fejlesztések figyelembevétele érdekében. A most vizsgált irányelvjavaslatban az Európai Bizottság észrevételezi, hogy az eredeti szabályok nem érték el teljes mértékben a kitűzött célokat, ezért kihasználja az alkalmat a **javaslatok hatókörének** oly módon történő **bővítésére**, hogy a területen tapasztalt problémák megoldódjanak.

2.2 Az új szabályok mindegyike négy alapvető célkitűzésen alapul: a szabályok egyszerűsítése a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése érdekében, a kkv-k támogatása, az elektronikus számlázás használatának terjesztése, végül pedig hozzájárulás a HÉA-csalások elleni küzdelemhez – minden bizonnyal nem egyszerű a feladat, de az Európai Bizottság a legjobb szándékkal látott neki; az eredmények azonban a nemzeti közigazgatások jó szándékán és hatékonyságán múlnak, vagyis hogy mennyire igyekeznek az irányelv rendelkezéseit a gyakorlatba átültetni.

2.3 Az **adminisztratív terhek csökkentése** olyan feladat, amelyhez az Európai Bizottság a 2007-es cselekvési terv elfogadásával látott hozzá. Ezzel a javaslatával – amely az

elektronikus számlázást beépíti egy olyan intézkedéscsomagba, melynek célja a „jobb jogalkotás” a vállalkozások adminisztratív terheinek könnyítése érdekében – az Európai Bizottság kettős célt szeretne elérni: egyrészt biztosítani igyekeznek, hogy az adóhatóságok ugyanazt a bizonyító erőt tulajdonítsák az elektronikus számláknak, mint a papíralapú számláknak, másrészt olyan harmonizált szabályok kialakítására törekszik, amelyek csökkentik a tagállamok jelenleg meglévő mozgásterét, elsősorban az önhitelítés terén.

2.4 A kkv-kat illetően különösen kedvezően kell fogadni két intézkedést: az **egyszerűsített számlázás** kiterjesztésére vonatkozót, illetve azt, hogy lehetőség nyílna a **HÉA pénzforgalmi alapú elszámolására**. Mindkét intézkedésből következik a költségek csökkenése, az eljárások egyszerűsödése, közvetett módon pedig arra ösztönzik a kkv-kat, hogy bővítsék tevékenységi körüket a határokon túl is, illetve folytassák nemzetközi tevékenységüket.

2.5 A javaslat illeszkedik a lisszaboni növekedési és foglalkoztatási stratégia kontextusába, és nagy politikai jelentőséggel bír az egységes piac további konszolidálása tekintetében. E szerint a forgatókönyv szerint az **elektronikus számlázás elterjedése** és az így készült számlák megőrzése javítja majd a kereskedelmi műveletek görbülékenységét, ami lehetővé teszi, hogy a vállalkozások kihasználják az új lehetőségeket a költségcsökkentésnek és a termelékenység javításának terén, és hasznosítsák az új technológiákat, elsősorban az adatok fogadására, rögzítésére és megőrzésére rendelkezésre álló munkaerő átképzése révén.

2.6 A **csalás elleni küzdelemhez** való hozzájárulás terén az Európai Bizottság javaslata – az elektronikus számlázás jogi akadályainak megszüntetésére törekedve, különösen a határokon átnyúló számlázás esetében – szigorítani kívánja a számlának a HÉA-levonásban játszott szerepére vonatkozó szabályokat, ugyanakkor fel akarja gyorsítani az információcserét a Közösségen belüli értékesítésekre vonatkozóan.

2.7 Az EGSZB úgy véli, hogy a vizsgált szabályok megfelelnek azoknak az elveknek, amelyekre a javaslat támaszkodik, és általánosságban helyesli azokat; megfogalmaz ugyanakkor néhány olyan észrevételt és javaslatot, amelyek, ha egyetértésre találnak, javítják e szabályok gyakorlati végrehajtásának esélyeit.

3. A legfontosabb javasolt intézkedések és a velük kapcsolatos megjegyzések

3.1 Az **előlegek vagy folyamatos kifizetések** terén (64. cikk (2) bek.) az új szabályok úgy rendelkeznek, hogy az egy naptári hónapot meghaladó **folyamatos termékértékesítést**, amely során a termékeket HÉA-mentesen értékesítik vagy **HÉA-mentesen** egy másik tagállamba fuvarozzák, úgy kell tekinteni, mint amely minden naptári hónap végén teljesül; az olyan **szolgáltatást, amely után HÉA-t kell fizetni**, és egy évet meghaladóan folyamatosan tart, úgy kell tekinteni, mint amely minden naptári év végén teljesül. A tagállamok bizonyos – a két imént említett kategóriától eltérő – esetekben úgy is rendelkez-

hetnek, hogy a termékértékesítést és szolgáltatást úgy kell tekinteni, mint amely legalább egyéves időszakonként teljesül.

3.1.1 A fenti szabályok által bevezetett egyszerűsítéseket azért is kedvezően kell fogadni, mert lehetővé teszik a folyamatos műveletek jobb ellenőrzését; az EGSZB ugyanakkor hangot ad bizonyos fenntartásainak azzal kapcsolatban, hogy a tagállamok szabadon alkalmazhatják az egyéves időszakonkénti teljesülés elvét az irányelv által nem tárgyalt esetekben: ez a harmonizáció kárára válik, a megfogalmazás általános jellege pedig zavart, vagy akár jogvitákat okozhat.

3.2 A 167a. cikk kimondja, hogy amennyiben a levonható adó megfizetési kötelezettsége az ellenérték átvételekor keletkezik („pénzforgalmi alapú elszámolás”), a tagállamok előírhatják, hogy a levonás joga akkor keletkezzék, amikor a termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás megtörtént, vagy a számlát kibocsátották. Ezek a lehetőségek kizárólag akkor alkalmazhatók, ha az adóalany pénzforgalmi alapú elszámolási rendszert használ, és ha éves forgalma nem több mint 2 millió euró.

3.2.1 Ezek a szabályok jelentős könnyítést jelentenek a pénzforgalmi alapú elszámolást alkalmazó kkv-k, valamint azon vállalkozások számára, amelyek fordított adózást alkalmaznak, de nincs számlamegőrzési kötelezettségük. A tagállamok mindazonáltal **elfogadhatják, de nem kötelesek elfogadni** ezeket a szabályokat: ez megint a harmonizáció, és bizonyos mértékig a tisztességes verseny ellen ható tényező. A javaslat indokolásában az Európai Bizottság javasolja a fakultatív intézkedések összes tagállamra történő korlátozását; a cikk szövege ugyanakkor („előírhatják”) kétértelműség forrása a kinyilvánított szándékhoz képest.

3.3 A javaslat 1. cikkének (9) bekezdése több módosítást vezet be a 2006/112/EK irányelv 178. cikke a), c) és f) pontjában. Nagy vonalakban összefoglalva, az adólevonási jog érvényesítéséhez az adóalanynak a HÉA-irányelv XI. címe 3. fejezetének megfelelően kiállított számlával kell rendelkeznie; lényegében, amennyiben a szolgáltató/értékesítő a pénzforgalmi alapú elszámolás alapján számol el a HÉA-val, a tagállamok az értékesítés vagy szolgáltatás kedvezményezettje számára ettől függetlenül biztosíthatják az azonnali adólevonás jogát. A szabály olyan elvet vezet be, amely elősegíti a műveletek görbülékenységét; ugyanakkor a tagállamoknak hagyott alkalmazási szabadság megint csak nem segíti elő a kívánt harmonizációt.

3.4 Egy sor intézkedés (a 181. és 182. cikk törlése, valamint az új 218a. és 219a. cikk) elvileg megoldja azoknak az **értékesítő, szolgáltató és más vállalatoknak** a problémáit, amelyeknek – elvileg, ugyanakkor gyakran értelmezési problémák mellett – be kell tartaniuk a célországban érvényes **számlázási szabályokat**. A számlázás (akár elektronikus, akár papíralapú) terén az összes tagállamban alkalmazható harmonizált javaslatok kerülnek bevezetésre; ugyanez a helyzet a **vállalkozások és a megrendelők közötti számlázások** esetében; ekkor az adózás helye szerinti szabályokat kell alkalmazni.

3.4.1 Új szabályok érvényesek az **egyszerűsített számlákra**, melyeket bizonyos esetekben lehet engedélyezni, elsősorban akkor, ha az adóalap 200 euró alatt marad, és a termékértékesítés vagy szolgáltatás a HÉA levonásának jogával nem járóan adómentes; ez a lehetőség *kötelezettséggé* válik akkor, ha a tagállamok *megadóztathatják* a termékértékesítést vagy a szolgáltatást *saját területükön belül*.

3.4.2 A „teljes” számla és az egyszerűsített számla közötti különbséget a lehetséges felhasználásuk közötti különbség jelenti: az első lehetővé teszi a levonási jog érvényesítését, a második viszont elvileg nem használható fel erre, kivéve az adott tagállam területén belüli, korlátozott és engedélyezett eseteket. A bevezetett változtatások megfelelnek az Európai Bizottság azon szándékának, hogy egyszerűsíteni kívánja az eljárásokat, illetve könnyíteni szeretné a vállalkozások terheit, ugyanakkor a tagállamoknak felkínált különféle lehetőségek megint csak ellentmondanak a harmonizáció elvének, ami nyilvánvaló jele a tagállamok körében az egységes eljárások és rendszerek elfogadásával kapcsolatosan tapasztalható állandó fenntartásnak. Az egyszerűsített számlára vonatkozó szabályozásoknál a jelenleg az irányelvjavaslatban előirányzott fakultatív rendelkezések helyett kötelező érvényű előírást kellene alkalmazni az olyan vállalkozók további adminisztratív költségeinek elkerülésére, akik több tagállamban is tevékenykednek, és akiknek így eltérő szabályozásokat kellene alkalmazniuk.

3.5 A tagállamok számlakiállítási határidőket szabhatnak ki azokra az adóalanyokra, akik területükön árut szállítanak, és szolgáltatásokat végeznek. A jelenlegi irányelvjavaslat szellemében a 2006/112/EK irányelv 222. cikkébe korlátozást kell beiktatni erre a határidőre vonatkozóan, úgy, hogy a számlát legkésőbb az adóztatandó tényállás tényleges megvalósulásának időpontját követő hónap 15. napjáig kell kibocsátani. Az EGSZB szerint számos ágazat (pl. az építőipar) esetében túl rövid ez a határidő, ezért azt javasolja, hogy vagy töröljék ezt a módosítást, változatlanul hagyva az eredeti 222. cikket, vagy pedig legalább 2 hónapos időtartamra hosszabbítsák meg a számla kiállítására vonatkozó határidőt.

3.6 Több új szabály is vonatkozik mind az adóköteles, mind az adómentes tranzakciók számláinak **nyilvántartási, elszám-**

lási és megőrzési eljárására (elektronikus számlák esetében is); az EGSZB ehhez nem kíván megjegyzéseket fűzni, kivéve azzal a tagállamok számára biztosított lehetőséggel kapcsolatban, mely szerint utóbbiak kötelezővé tehetik **bizonyos számláknak a hivatalos államnyelvre történő lefordítását**. Ez a kötelezettség ugyan már létezik néhány tagállamban, mégis további nem elhanyagolható terheket ró a vállalkozásokra.

3.7 Az új 249. cikk jelentős változást vezet be az **ellenőrzés** területén: az eredeti megfogalmazás az elektronikusan nyilvántartott számlákhoz való hozzáférést csupán azon tagállam hatóságainak engedélyezi, amelyben az adóalany letelepedett; az új szövegezés ugyanakkor azt javasolja, hogy **a hozzáférést terjesszék ki annak a tagállamnak a hatóságaira**, amelyben a HÉA-t meg kell fizetni. Azt a jelenleg hatályos korlátozást is eltörli, amelynek alapján a *tagállami* hatóságok csupán az ellenőrzéshez szükséges mértékben férhetnek hozzá a számlákhoz.

3.7.1 A hozzáférésnek egy másik tagállamra történő, korlátozás nélküli kiterjesztése az EGSZB szerint **olyan jogot biztosít, amely túlmegy az adminisztratív együttműködés területén alkalmazandó szabályokon**. Jelenleg nem létezik olyan rendelkezés, amely lehetővé teszi egy külföldi közigazgatási hatóság számára – akár az illetékes állam bírósági engedélyével, akár anélkül – az adott tagállam állampolgárának kihallgatását vagy házkutatás tartását az állampolgárnál. Az új szabály által bevezetendő **elv elektronikus házkutatásnak felel meg**. Ezenkívül nehéz elképzelni, miként lehetne az elektronikus hozzáférés során csupán a vonatkozó adatokat megismerni anélkül, hogy a kutatás okához nem kapcsolódó adatokat figyelembe vennék.

3.8 Összefoglalásként elmondható, hogy az EGSZB csak üdvözölni tudja azt, hogy az Európai Bizottság új lendületet adott az eljárások egyszerűsítésére, az adminisztratív és elszámolási terhek könnyítésére, valamint a csalás elleni küzdelem szigorítására irányuló tevékenységnek. Az EGSZB-t ugyanakkor meglepte a harmonizáció területén elért csekély előrelépés, bár tudatában van a tagállamok fenntartásai által támasztott nehézségeknek. Erős jogi és elvi fenntartásai vannak továbbá az elektronikus adatokhoz való hozzáférés terén bevezetendő új szabályokkal kapcsolatban.

Kelt Brüsszelben, 2009. június 10-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI