



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.12.6.
COM(2011) 851 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

a hía jövőjéről
Úton egy egyszerűbb, stabilabb és hatékonyabb,
az egységes piacra szabott hía-rendszer felé

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés.....	3
2.	A nyilvános konzultációból levont általános következtetések.....	3
3.	A közlemény célkitűzései	4
4.	Az átformált uniós héa-rendszer alapvető jellemzői.....	5
4.1.	A rendeltetési hely elvén alapuló uniós héa-rendszer	5
4.2.	Egyszerűbb, hatékonyabb és stabilabb héa-rendszer	6
5.	A jövőbeli munka kiemelt területei.....	6
5.1.	A héa-rendszer egyszerűsítése	6
5.1.1.	Az egyablakos ügyintézés koncepciója.....	7
5.1.2.	A vállalkozások ellátása hozzáférhetőbb és jobb információval uniós szinten	8
5.1.3.	A héa uniós szintű irányításának javítása.....	8
5.1.4.	A héa-kötelezettségek egységesítése.....	9
5.2.	A héa-rendszer hatékonyságának javítása.....	9
5.2.1.	Az adóalap szélesítése.....	9
5.2.2.	Az adókulcsok szerkezetének felülvizsgálata	11
5.3.	Úton egy stabilabb és a csalást kizáró héa-rendszer felé	12
5.3.1.	Gyorsreagálási mechanizmus a csalások váratlan eseteinek kezelésére	12
5.3.2.	A héa-csalás elleni küzdelem	13
5.3.3.	A héa beszedésének és monitoringjának felülvizsgálata	15
5.4.	Az egységes piacra szabott héa-rendszer	16
6.	Középtávon megkezdhető egyéb intézkedések.....	17
7.	Következtetés	17

1. BEVEZETÉS

A gyorsuló globalizáció, a világ új feltörekvő gazdasági régiói jelentette fokozódó verseny, valamint a folyamatosan változó üzleti modellek és a technikai fejlődés új kihívásokat jelentenek az európai adórendszer hatékonysága és eredményessége szempontjából.

Emellett a pénzügyi válság kettős gazdaságpolitikai kihívás elé állította a tagállamokat, ezek: a fenntartható gazdasági növekedés előmozdítása és az államháztartás konszolidálása. Ahogy a 2012. évi éves növekedési jelentésben¹ megállapításra került, az adópolitika e tekintetben fontos eszköz. Több figyelmet kell fordítani az adórendszerek kialakítására és struktúrájára, hogy hatékonyabbak, eredményesebbek és méltányosabbak legyenek és ez különösen igaz az uniós héa-rendszerre.

Ezzel összefüggésben a Bizottság 2010. december 1-jén zöld könyvet² fogadott el a héa jövőjéről, és felkérte az érdekelteket, hogy vizsgálják meg a több mint 40 éve fennálló uniós héa-rendszer valamennyi aspektusát.

A vállalkozók, szakemberek, polgárok és adóhatóságok részéről érkező hozzászólások³ (több mint 1700) egyöntetűen igazolták az eszmecsere szükségességét.

Az Európai Parlament⁴, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság⁵, valamint a pénzügyminiszterek személyes képviselőiből álló, adópolitikával foglalkozó csoport üdvözölték a zöld könyvet és hangsúlyozták, hogy szükség van az uniós héa-rendszer reformjára.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság elvégezte a héa-rendszer gazdasági elemzését⁶ és az uniós költségvetés finanszírozása céljából új hozzáadottérték-adó alapú saját forrás létrehozására tett javaslatot⁷.

2. A NYILVÁNOS KONZULTÁCIÓBÓL LEVONT ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSEK

Az érdekeltek általános nézete szerint az Unión belüli hatékony kereskedelem fő akadályja az, hogy a közös uniós héa-rendszer 27 tagállami adórendszerre tagozódik, és így a polgárok nem tudják kihasználni az egységes piac valódi előnyeit.

A nemzetközileg aktív vállalkozások szerint az említett harmonizációs hiányosság bonyolult szabályok, megfelelési többletköltségek és a jogbizonytalanság formájában csapódik le náluk. A kis- és középvállalkozások gyakran nem rendelkeznek az ennek

¹ COM(2011) 815, 2011.11.23.

² COM(2010) 695, bizottsági szolgálati munkadokumentum, SEC(2010) 1455, 2010.12.1.

³ A vélemények, a fő elemeiket összefoglaló jelentéssel együtt megtalálhatók az alábbi weboldalon: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.htm

⁴ 2011. október 13-i állásfoglalás, P7_TA(2011)0436.

⁵ HL C 318., 2011.10.29., 87. o.

⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm

⁷ COM(2011) 510, 2011.6.29.

kezeléséhez szükséges erőforrásokkal, ezért nem kezdenek több országra kiterjedő tevékenységbe.

Ezek a hiányosságok befolyásolják az üzleti magatartást, nem feltétlenül a leghatékonyabb üzleti döntéseket eredményezve. Ha az adószabályok befolyásolják az arra vonatkozó döntést, hogy hol történjen egy áru vagy szolgáltatás beszerzése vagy értékesítése, a héa gazdasági semlegessége már nem garantált és ez nagymértékben aláássa a belső piac működését.

Számos hozzászólás arra is rámutatott, hogy ennek következtében könnyebb és előnyösebb Unión kívüli partnerekkel üzleti kapcsolatba lépni, mint uniós vállalatokkal.

Azok az érdekeltek, amelyek jelenleg kihasználják a mentességek, eltérések vagy csökkentett adókulcsok előnyeit, általában támogatják azok fenntartását; sőt, mások e preferenciális bánásmód kibővítését szeretnék, hogy saját tevékenységük is beletartozzon.

Összességében a zöld könyv komoly elvárásokat támasztott a változtatás tekintetében. Ugyanakkor mindenki elismeri, hogy a héa alapvető módosítása kétségtelenül hosszú időt igényel.

Érthető módon a tagállamok vonakodnak felvállalni a reformtörekvésekkel kapcsolatos kockázatokat, amelyek veszélyeztethetik a 2009-ben körülbelül 784 milliárd EUR-t (a tagállami adóbevételek 21 %-a) kitevő héa-bevételeket⁸. Úgy tűnik, ezért csak fokozatos módosítások mérlegelésére vannak felkészülve, amelyek egyértelmű, jól ismert és minden tekintetben megvizsgált kockázatokkal és előnyökkel járnak.

Ezek a nyilvános konzultációból levonható alapvető, általános következtetések; az egyes témákhoz kapcsolódó konkrétabb megállapítások az alábbiakban olvashatók.

3. A KÖZLEMÉNY CÉLKITŰZÉSEI

Az a tény, hogy csaknem 20 évvel az egységes piac bevezetését követően ilyen zavaró tényezőkkel kell szembenéznünk, egyértelművé teszi, hogy a „változatlan ügymenet” fenntartása nem elegendő. A problémák kezelése a jelenlegi héa-rendszer nagyszabású reformját igényli. Ez a reform elengedhetetlen szerepet játszik az *Európa 2020* stratégia⁹ célkitűzéseinek teljesítésében, az egységes piac felélénkítése terén meglévő potenciálja révén segít a növekedési pályára való visszaállásban, valamint alátámasztja a tagállamoknak a költségvetési konszolidációra irányuló mostani erőfeszítéseit.

A közleménynek – a nyilvános konzultáció eredményeire, valamint a tagállamokkal folytatott eszmecsere és az európai intézmények véleményére alapozott – célja kettős:

⁸ A társadalombiztosítási járulékokkal együtt, *Adózási trendek az Európai Unióban (Taxation trends in the European Union)*, 2011, A. melléklet, 8. táblázat

⁹ COM(2010) 2020, 2010.3.3.

- Megállapítja a jövőbeli héa-rendszer alapvető jellemzőit, amelyek révén az uniós versenyképesség növelése mellett a rendszer változatlanul biztosítani tudja a bevételtermést. Ezeknek az alapvető jellemzőknek kell jelenteniük azokat a hosszú távú célkitűzéseket, amelyek iránymutatásul szolgálnak a héával kapcsolatos jövőbeli munkához.
- Felsorolja az elkövetkező évek további – az említett célkitűzések irányába történő elmozdulást célzó – intézkedéseinek kiemelt területeit.

4. AZ ÁTFORMÁLT UNIÓS HÉA-RENDSZER ALAPVETŐ JELLEMZŐI

4.1. A rendeltetési hely elvén alapuló uniós héa-rendszer

*Az egységes piaci intézkedéscsomag*¹⁰ hangsúlyozta a határon átnyúló ügyletekre alkalmazandó végleges héa-rendszer létrehozásának alapvető jelentőségét.

A zöld könyv jó alkalmat kínált annak vizsgálatára, vajon releváns-e még az az 1967-ben megfogalmazott cél¹¹, amely a származási ország szerinti adóztatás elvén alapuló – uniós szinten és egy adott országon belül ugyanúgy működő – végleges héa-rendszer létrehozására vonatkozik.

A tagállamokkal folytatott legutóbbi tárgyalások megerősítették, hogy ez az elv politikai szempontból továbbra sem megvalósítható. Ezt a zsákutcát még az Európai Parlament – mindeddig a származási hely elvének határozott támogatója – is felismerte, és felszólított a rendeltetési hely elve felé való elmozdulásra.

Emellett az érdekeltek is elismerik, hogy a származási hely elvének alkalmazása, ami elméletben számukra a legjobb megoldás, belátható időn belül nem megvalósítható. Ezért pragmatikus és politikailag elérhető megoldásként a rendeltetési hely szerinti adóztatás elvén alapuló – megfelelően működő – rendszer bevezetését támogatják.

Így a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy már nem indokolt az említett célkitűzés fenntartása és annak törlését fogja javasolni. Valójában e cél fenntartása érdemi előrelépés nélkül az európai döntéshozatali folyamat hitelességét kérdőjelezné meg.

A származási elv feladása lehetővé teszi, hogy jelentős lépések történjenek alternatív megoldások kidolgozására egy megfelelően működő, a rendeltetési helyen alapuló uniós héa-rendszer érdekében. Ezen a területen 1993 óta nem történt előrelépés, mivel ezt a lehetőséget elvetették a származási elv melletti elköteleződés miatt.

A munka alapvetően a következő elvekre épülne: egyrészt az Unión belüli vállalkozásnak olyan egyszerűnek és biztonságosnak kell lennie, mint a kizárólag belföldön folytatott tevékenységnek, másrészt csökkenteni kell az európai üzleti tevékenység héával kapcsolatos megfelelési költségeit. A kereskedelem több országra való kiterjesztése semmi esetre sem okozhat többletköltséget.

¹⁰ COM(2011) 206, 2011.4.13.

¹¹ Az 1967. április 11-i 67/227/EGK (első) tanácsi irányelv és 67/228/EGK (második) tanácsi irányelv.

4.2. Egyszerűbb, hatékonyabb és stabilabb héa-rendszer

A zöld könyvvel elindított reformfolyamat eredményeként létrejövő rendszer az alábbiakkal jellemezhető:

- **Egyszerű:** az Unióban aktív adóalanyra egységes, egyértelmű és egyszerű héa-szabályrendszer vonatkozna: az uniós héa-kódex. Ez a kódex a modern üzleti modellekhez igazított szabályokat, valamint olyan egységesített kötelezettségeket tartalmazna, amelyek teljes mértékben figyelembe vennék az új technológiák terén elért haladást. az adóalanyok csak egyetlen tagállam adóhatóságával kell kapcsolatba kerülnie;
- **Hatékony és semleges:** szélesebb adóalap bevezetésével, valamint az általános adókulcs elvének alkalmazásával kisebb költség mellett több bevétel teremthető, illetve ennek alternatívájaként lehetséges lenne az általános adókulcs bevételsemleges módon történő csökkentése. Az ezektől az elvektől való eltéréseknek racionálisnak és egységesen meghatározottaknak kell lenniük. A semlegesség érdekében egységesíteni kell a levonási jogra vonatkozó szabályokat is és bizonyos mértékben korlátozni kell e jog gyakorlását.
- **Stabil és kizárja a csalást:** a héa beszedésének és ellenőrzésének modern módszerei maximalizálnák a ténylegesen befolyó bevételt és a lehető legnagyobb mértékben csökkentenék a csalást és az adókikerülést. Ehhez a szabályok vállalkozások általi betartásának megkönnyítése mellett arra is szükség van, hogy a nemzeti adóhatóságok a kockázatot jelentő magatartásra koncentráljanak, azonosítsák a tényleges csalókat és végső soron európai adóhatóságként együttesen járjanak el. A tagállami adóhatóságok közötti intenzív, automatizált és gyors információcsere létfontosságú e célok elérése szempontjából.

5. A JÖVŐBELI MUNKA KIEMELT TERÜLETEI

A következő négy pontban csoportosítjuk a különböző kiemelt területekhez tartozó intézkedéseket, amelyek szorosan összekapcsolódnak: az egyszerűbb héa-szabályozás, amely a belföldi és az Unión belüli ügyletekre egyaránt alkalmazható, megkönnyíti a szabályok betartását és így hozzájárul a rendszer stabilitásához.

Az érintett fő intézkedések némelyike viszonylag gyorsan végrehajtható, míg mások nyilvánvalóan több időt igényelnek. A Bizottság adott esetben elvégzi a szokásos hatásvizsgálatot.

5.1. A héa-rendszer egyszerűsítése

A nyilvános konzultáció válaszaiból kitűnik az egyszerűsítés határozott és sürgető igénye. Ez az igény leginkább az uniós héa-jogszabályokkal függ össze, de érint ügynevezett adóigazgatási kérdéseket is. Az érdekeltek a tagállami szinten eltérő gyakorlatokat egyre nagyobb tehernek tartják. Bár az adóigazgatás elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozó terület, a Bizottság célja, hogy lényegesen javítsa az e területen folyó koordinációs és együttműködési erőfeszítéseket.

A gazdasági elemzés megállapítja, hogy a vállalkozások megfelelési költségei magasak, a becslések szerint a befolyó héa 2–8 %-át teszik ki. A kisebb vállalkozások számára ez kapacitásukat jóval meghaladó terhet jelent, és célzott szakpolitikai fellépés nélkül ezek a költségek idővel nem csökkennek.

Emellett a vállalkozások további nehézségekkel kerülnek szembe, ha bekapcsolódnak a határon átnyúló uniós kereskedelemben. Az elemzés szerint az uniós előírásokon túlmutató nemzeti kötelezettségek megszüntetése vagy a tagállamok igazgatási eljárásaiban fennálló eltérések 10 %-os csökkentése az Unión belüli kereskedelem 2,6–3,7 %-os bővülését eredményezhetné, miközben a reál GDP 0,2–0,4 %-kal növekedhetne. Bár a jelentés elismeri, hogy ezek az adatok túlzottak lehetnek, mindenképpen arra utalnak, hogy a héa-eljárások összehangolása jelentős előnyökkel járhat a kereskedelem és a GDP szempontjából.

Az alábbi intézkedések különösen a kis- és középvállalkozások számára jelenthetnek előnyt, mivel kevesebb erőforrással rendelkeznek a szabályok és kötelezettségek eltéréseiből eredő nehézségek kezelésére. A gazdasági elemzés szerint a kkv-kra eső költségek arányaikban is magasak.

Az egyszerűsítésnek az elkövetkező években történő előtérbe helyezése összhangban van az európai kisvállalkozói intézkedéscsomagban¹² megfogalmazott „gondolkozz először kicsiben” („Think Small First”) elvvel, amely támogatja az e-kormányzat és az egyablakos megoldások alkalmazását annak érdekében, hogy egyszerűbbé váljon az a szabályozási és igazgatási környezet, amelyben a kis- és középvállalkozások működnek.

5.1.1. Az egyablakos ügyintézés koncepciója

A több tagállamban kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozások által említett nehézségek ismeretében az egyablakos ügyintézés (One-Stop-Shop – OSS) – amelyet az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló bizottsági terv¹³ javasolt és a független érdekképviselőkből álló, adminisztratív terhekkal foglalkozó magas szintű munkacsoport¹⁴ is támogat – természetesen változatlanul elsődleges fontosságú.

A végső felhasználóknak az Unión belül nyújtott távközlési, műsorszóró vagy elektronikus szolgáltatás uniós szolgáltatói számára biztosított mini egyablakos ügyintézési rendszer (mini OSS) 2015-től kezd működni. Néhány – határon átnyúló kereskedelmet folytató – vállalkozás nem érti, hogy az általa végzett tevékenység alapján miért nem lehet igénybe venni ezt az eszközt, annak ellenére, hogy ugyanazokkal a problémákkal kerülnek szembe.

A mini OSS megvalósítását sok tagállam és vállalkozás jelentős mérföldkőnek tekinti. Zavartalan működése előkészítené a koncepció általánosabb alkalmazását. Az Unión belüli kereskedelemmel összefüggésben azonban még nincsenek tapasztalatok az egyablakos ügyintézésrel kapcsolatban, és úgy tűnik, ebben a korai szakaszban a tagállamok némileg vonakodnak szélesíteni alkalmazási körét.

¹² COM(2008) 394, 2008.6.25.

¹³ COM(2009) 544, 2009.10.22., melléklet, 83. o.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm

A Bizottságnak továbbra is meggyőződése, hogy a rendeltetési hely szerinti adóztatásra alapuló héa-rendszerben az OSS az egységes piachoz való hozzáférés megkönnyítésének alapvető eszköze, különösen a kkv-k számára.

(1) *A Bizottság kiemelt területnek tekinti a mini egyablakos ügyintézési rendszer 2015-től történő zökkenőmentes bevezetését és a szükséges erőforrások rendelkezésre bocsátása tekintetében a tagállamokra támaszkodik.*

(2) *2015-től a Bizottság előirányozza a koncepció idővel történő irányított kiszélesítését.*

5.1.2. *A vállalkozások ellátása hozzáférhetőbb és jobb információval uniós szinten*

Az érdekeltek hangsúlyozták, hogy a tagállamokban jelenleg hatályos héa-szabályok részleteire vonatkozó pontos, megbízható és időszerű információ elérhetősége kulcsfontosságú tényező a szabályok vállalkozások általi betartásának megkönnyítésében, amíg nem jönnek létre hasonló szabályok az Unió egészében. Emellett a nyelvi korlátok továbbra is a határon átnyúló kereskedelem akadályának tekinthetők.

A Bizottság úgy véli, hogy egy online portál révén, amely több nyelven nyújt információt különböző kérdésekről, például a nyilvántartásba vételről, a számlázásról, a héa-bevallásokról, az adókulcsokról, a speciális kötelezettségekről és a levonási jog korlátozásáról, ez a probléma megfelelően kezelhető. Maguk a vállalkozások is hozzájárulhatnak a szükséges információ meghatározásához.

(3) *A tagállamok segítségével a Bizottság uniós online portált hoz létre a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos tájékoztatáshoz. Felkéri a tagállamokat, hogy erősítsék meg az adópolitikai csoportban kifejezett szándékukat azáltal, hogy kötelezettséget vállalnak a szükséges információ biztosítására és időben történő frissítésére.*

5.1.3. *A héa uniós szintű irányításának javítása*

Az érdekeltek támogatják az uniós héa-előírások kidolgozásának és értelmezésének folyamatában való fokozott részvételt és annak átláthatóságát.

A Bizottság vállalja a feladatot és pozitív választ ad erre a jogos kérésre. A Bizottság és az érdekeltek közötti eszmecserét strukturáltabb módon fogják megszervezni. A Bizottság biztosítja, hogy több információ álljon majd a nyilvánosság rendelkezésére az uniós héa-előírásokhoz kapcsolódóan.

Mindazonáltal az irányítás javításával összefüggő igénnyel a Tanácsnak is foglalkoznia kell, mivel a jogalkotási javaslatok elfogadását meghatározó jogi keret túlmegy a Bizottság hatáskörén. A Bizottság ezért felkéri a Tanácsot, hogy mérlegelje, milyen módon vonhatók be az érdekeltek a javaslatok megtárgyalásába.

Az érdekeltek javasolták egy uniós kommunikációs csatorna létrehozását, amelyen keresztül az adóhatóságok, a Bizottság és a vállalkozások képviselői véleményt cserélhetnek a héa-igazgatás gyakorlati kérdéseiről. Jelenleg a tagállami adóhatóságokkal folytatott eszmecserére van lehetőségük, de hiányzik egy szélesebb

fórum, amely – különösen több tagállamra kiterjedő kérdésekben – valamennyi adóhatóság bevonásával működhetne.

A tagállamok kifejezték hajlandóságukat e fórumon való részvételre. A legjobb gyakorlatok meghatározása hozzájárulhat a héa-rendszer ésszerűsítéséhez és így a megfelelési költségek csökkentéséhez a héából befolyó bevétel biztosítása mellett.

- (4) *A Bizottság 2012-ben a hozzáadottérték-adóval foglalkozó bizottsággal egyeztetett iránymutatást tesz közzé az uniós jogszabályokról és – adott esetben – magyarázatot fűz az új jogszabályokhoz azok hatálybalépése előtt, hogy tájékoztassa a vállalkozásokat és előmozdítsa a következetesebb alkalmazást.*
- (5) *A Bizottság 2012-ben háromoldalú uniós héa-fórumot állít fel a Bizottság, a tagállamok, és az érdekeltek részvételével.*

5.1.4. *A héa-kötelezettségek egységesítése*

A közelmúltban sor került a számlázási szabályok további harmonizációjára és a papíralapú, valamint elektronikus számlázás egyforma kezelésének elve beépül a héa-jogszabályokba. Az egyéb héa-előírásokban megnyilvánuló különbségek miatt azonban a vállalkozásoknak továbbra is minden olyan tagállam szabályaihoz hozzá kell igazítaniuk informatikai rendszereiket és eljárásaikat, amelyben tevékenységet folytatnak. Emiatt nem használhatók ki igazán az uniós szintű számviteli és adózási kötelezettségeket kezelő megosztott szolgáltatóközpontok előnyei.

- (6) *A Bizottság 2013-ban javaslatot terjeszt elő arra vonatkozóan, hogy az egységesített héa-bevallás valamennyi nyelven rendelkezésre álljon és az uniós vállalkozások választhassák annak használatát.*
- (7) *Ezt ugyanilyen egységesítés követhetné más kötelezettségekre, például a nyilvántartásba vételre, a számlázásra, a mentesség igazolására vagy a fordított adózásra vonatkozóan.*

5.2. **A héa-rendszer hatékonyságának javítása**

Az adóalap szélesítése és a kedvezményes adókulcsok alkalmazásának korlátozása alacsonyabb költségek mellett teremtené új bevételi forrásokat, vagy lehetővé tenné a jelenlegi általános kulcs jelentős mértékű, bevételi hatását tekintve semleges csökkentését. A héa-rendszer hatékonyságának növelése elsősorban tehát a tagállamok érdeke, de egyben csökkentené a vállalkozások adminisztratív terheit is.

5.2.1. *Az adóalap szélesítése*

Közszektorbeli szervek

Egy, a héának a közszférával összefüggő vonatkozásairól és a közérdek alapján biztosított mentességekről szóló, a közelmúltban készített tanulmány¹⁵ rámutatott a jelenlegi szabályok gazdasági szempontú hiányosságaira, konkrétan arra, hogy a

¹⁵ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf.

szabályok nem semlegesek, versenytorzító hatásúak és bonyolultak. Másrészt a privatizáció és a dereguláció gyakran olyan helyzeteket eredményez, ahol a közszektorbeli szervek magánvállalatokkal versenyeznek.

Tekintettel a meglévő mentességek széleskörű kivezetésének a közjavak költségeire és a társadalombiztosításra gyakorolt igen jelentős potenciális hatásaira, így például az oktatásra vagy az egészségügyre gyakorolt hatásokra, körültekintően mérlegelni kell az adóztatás fokozatosságának lehetőségét.

(8) A Bizottság olyan javaslatot fog előterjeszteni, amely a magánszektor nagyobb szerepvállalásával folytatott és a versenytorzítás kockázatának fokozottan kitett tevékenységekre fog összpontosítani.

Személyszállítási szolgáltatások

Az Európai Parlament úgy véli – és ezt a nyilvános konzultáció eredménye is megerősíti –, hogy a bizonyos tagállamokban a személyszállítási szolgáltatások számára – az igénybe vett közlekedési eszköztől függően – biztosított mentesség torzítja a belső piaci versenyt. Ahol a mentesség nem alkalmazandó, a teljesítési helyen alapuló hatályos szabályok bonyolultsága növeli a tevékenységüket több tagállamban folytató vállalkozások megfelelési költségeit, továbbá hibákat és adócsalást eredményezhet.

A nyilvános konzultáció alapján két, egymásnak ellentmondó alapmegközelítés körvonalazódik: változatlanul fenntartani a jelenlegi helyzetet vagy eltörölni a mentességet. Ez utóbbi összhangban van az adó semlegességére és hatékonyságára vonatkozó célkitűzéssel.

(9) A Bizottság semlegesebb és egyszerűbb héa-keretrendszert fog javasolni a személyszállítási tevékenységek részére.

Egyéb mentességek

A Bizottság megvizsgálja az adóalapot szűkítő és adott esetben versenytorzító hatású egyéb mentességeket is annak eldöntésére, hogy az ezek alapjául szolgáló gazdasági, szociális vagy technikai indokok még érvényesek-e, illetve, hogy alkalmazási módjuk javítható-e. Az adóalap-szélesítés eszközei közül ebben a szakaszban egyetlen lehetőséget sem lehet kizárni. Az érdekelt felek némelyike ugyanakkor a mentességek fenntartása, sőt, szélesítése mellett foglalt állást.

A nonprofit szervezetekre vonatkozó héa-szabályok számos reakciót váltottak ki. Ezek a szervezetek azonban már élvezik a számukra tevékenységük közérdekűsége alapján biztosított mentességet. Az aggodalom legfeljebb azon tevékenységekre vonatkozóan lehet indokolt, amelyekre ez a kivétel nem terjed ki. Ezekre a tevékenységekre azonban érvényesíthető a bizonyos árbevétel alatti kisvállalkozások általános mentessége, illetve a tagállamok által bevezethető, egyszerűsítésre irányuló további intézkedések és eljárások. A tagállamok a héa-rendszeren kívül is bevezethetnek célzott kompenzációs mechanizmusokat a nonprofit szervezetek beszerzései után fizetendő héa költségeinek mérséklése céljából.

(10) A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a nonprofit szervezetek héa-terheinek mérséklésére használják ki a meglévő lehetőségeket. A Bizottság útmutatást készíthet a nonprofit szervezetekre vonatkozó héa-szabályokról.

5.2.2. Az adókulcsok szerkezetének felülvizsgálata

Számos érdekelt rámutatott, hogy a héa-kulcsok különbségei további megfelelési költséget okoznak. A gazdasági elemzés ad egy becslést erre a hatásra vonatkozóan. Az értékelésben szereplő megállapítás szerint a tagállamok héa-kulcsainak szerkezete közötti eltérések 50 %-os csökkentésével 9,8 %-os növekedés érhető el az EU-n belüli kereskedelmi forgalomban, illetve 1,1 %-os növekedés a reál GDP tekintetében, de az értékelésben azt is megjegyezték, hogy ezek a számok túlzottak is lehetnek.

A gazdasági elemzés megerősítette a korábbi gazdasági tanulmányokban¹⁶ már kifejtett nézetet is, mely szerint a csökkentett adókulcsok alkalmazása gyakran nem a legjobb eszköz a szakpolitikai célok eléréséhez, különösen a szegény háztartások felé történő újraelosztás vagy a társadalmilag hasznosnak tekintett termékfogyasztás ösztönzése szempontjából.

A csökkentett adókulcs előnyeit élvező érdekelték ezeket a célokat hozzák fel a meglévő csökkentett adókulcsok alátámasztására, vagy például a környezetbarát termékekre való kiterjesztés melletti érveléskor. Emellett a hagyományos és az elektronikus formátumban is elérhető termékekre vonatkozó egyenlő bánásmód kérdése váltott ki heves reakciókat a nyilvános konzultáció során, ezért ezekkel a kérdésekkel foglalkozni kell.

Érdemes megjegyezni, hogy a csökkentett adókulcsoknak már a jelenlegi alkalmazása is jelentős támogatásokat jelent. A támogatások nagyságrendje – a csökkentett adókulcsok alkalmazásától függően – számottevően eltér a tagállamok között. A gazdasági értékelés számításai szerint a 9 tagállamot tartalmazó minta¹⁷ esetében ezek a támogatások az érintett tagállamok héa-bevételeinek 8,2 % és 53,3 %-a közötti értékének feleltek meg. A csökkentett adókulcsok eltörlése elméletileg azt jelentené, hogy az általános kulcsot 1,9 és 7,5 százalékpont közötti értékkel lehetne csökkenteni.

Továbbra is az általános kulcs alkalmazása az alapelv, és a héa-irányelv nem kötelezi a tagállamokat csökkentett adókulcsok alkalmazására. Elsősorban tehát a tagállamok felelőssége, hogy a lehetséges mértékig korlátozzák az ilyen adókulcsok alkalmazási körét azokban az esetekben, amikor indokolatlan adókedvezményt eredményeznek. A mostani gazdasági és pénzügyi helyzet, amely szigorú költségvetési konszolidációt követel meg a tagállami költségvetésektől szintén a csökkentett adókulcsok alkalmazásának korlátozását támasztja alá, mint az általános adókulcsok emelésének alternatívája. Mindazonáltal a csökkentett adókulcsok korlátozott használatának –

¹⁶ A Copenhagen Economics tanulmánya az Európai Unió tagállamaiban az árukra és szolgáltatásokra kivetett csökkentett héa-kulcsról, végső jelentés, 2007.6.21. (Copenhagen Economics, Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union)

¹⁷ Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország és Spanyolország.

racionális szabályozást és alkalmazást feltételező – potenciális előnyeit nem szabad figyelmen kívül hagyni.

Számos tényező indokolja tehát a jelenlegi héa-kulcsok szerkezetének felülvizsgálatát. A Bizottság azon a meggyőződésen van, hogy egy ilyen felülvizsgálatnak átfogó, minden szempontra kiterjedő hatásvizsgálatra és az alábbi vezérelevekre kell épülnie:

- A belső piac megfelelő működését akadályozó csökkentett adókulcsok eltörlése. A múltban indokoltnak tűnő csökkentett adókulcsoknak a gazdasági, üzleti és jogi körülmények időközben bekövetkezett változásai miatt ma már versenytorzító hatása lehet;
- A csökkentett adókulcsoknak az eltörlése azon áruk és szolgáltatások esetében, amelyeknél más uniós politikák a fogyasztás mérséklését ösztönzik. Ez konkrétan a környezet, az egészség és a jólét szempontjából káros árukra és szolgáltatásokra vonatkozhat;
- A hasonló termékeknek és szolgáltatásoknak ugyanazon héa-kulcs alá kellene tartozniuk, és e tekintetben figyelembe kell venni a technológiai fejlődést is, kezelve ezáltal az online és a fizikai környezet közeledéséből fakadó kihívást.

(11) *A héa-rendszer hatékonyságának növelése érdekében a Bizottság a csökkentett héa-kulcsok korlátozott alkalmazását szorgalmazza. A fent említett vezérelevelek mentén 2012-ben a Bizottság elvégzi a héa-kulcsok jelenlegi rendszerének értékelését, majd az érdekeltekkel és a tagállamokkal folytatott átfogó konzultációt követően, 2013 végéig előterjeszti a fenti elvek mentén kidolgozott javaslatait.*

(12) *A 27 eltérő struktúrából fakadó jogi bizonytalanságok és megfelelési költségek kezelése érdekében a Bizottság javasolni fogja, hogy a héával foglalkozó uniós portálon legyen egyértelmű és kötelező tájékoztatás azon árukról és szolgáltatásokról, amelyek az egyes tagállamokban nem tartoznak az általános adókulcs alá. Ehhez a Kombinált Nomenklátúra is felhasználható.*

5.3. Úton egy stabilabb és a csalást kizáró héa-rendszer felé

Egy, a Bizottság megbízásából néhány évvel ezelőtt készített tanulmány megállapította, hogy általánosságban az elméletileg beszedhető héa-bevételek 12 %-a nem folyik be. A héabevétel-kiesés tekintetében jelentős szerepe van a csalásnak, de más szempontok, például a hibák, gondatlanság vagy csődesemény miatt be nem folyó héa is közrejátszanak ebben.

A Bizottság ezért úgy véli, hogy a héa-csalások kezelésének fennálló szükségessége mellett figyelemmel kell lenni egyéb szempontokra is, és jobb megoldásokat kell találni a héa beszedésére, illetve a héa-bevételek alakulásának követésére.

5.3.1. Gyorsreagálási mechanizmus a csalások váratlan eseteinek kezelésére

A szervezett, kiterjedt és hirtelen héa-csalásokkal kapcsolatban szerzett közelmúltbeli tapasztalatok azt mutatták, hogy a jogszabály-módosítással vagy

tagállami derogáció biztosításával járó eljárás nem minden esetben rugalmas eléggé ahhoz, hogy azonnali és megfelelő választ adjon.

Számos tagállam üdvözölte azt a lehetőséget, amely jogalapot teremt azonnali, nemzeti szintű intézkedések meghozatalára bizonyos csalási módszerek megállítása érdekében, jóllehet ezek az intézkedések csak átmeneti jelleget ölthetnek.

(13) A Bizottság 2012-ben gyorsreagálási mechanizmusról szóló javaslatot fog előterjeszteni.

5.3.2. *A héa-csalás elleni küzdelem*

A 2006-ban elindított csalás elleni stratégia¹⁸ egy rövid távra szóló cselekvési tervet eredményezett, amelyet a Bizottság 2008 decemberében mutatott be¹⁹. A Bizottság azóta előterjesztette a cselekvési tervben beharangozott összes jogalkotási javaslatot, a Tanács pedig mostanra majdnem mindegyiket el is fogadta.

Az eredmények között egy sor új intézkedés szerepel, köztük az Eurofisc²⁰ létrehozása vagy az automatikusabb információcsere megvalósítása, amelyek rövidesen hatályba lépnek, vagy hatálybalépésükre éppen mostanában került sor.

A héa-csalások visszaszorítása tekintetében vett hatékonyságuk alapos vizsgálatnak lesz alávetve, de erre csak azután kerülhet sor, ha már minden intézkedés teljes mértékben hatályban van. Új kezdeményezésekre is szükség lehet, ha a fentiek nem bizonyulnak elégségesnek.

A javasolt intézkedések némelyikét nem, vagy csak felpuhított változatban sikerült elfogadni az egyhangúságot előíró tanácsi döntéshozatal miatt. Ilyen például az információkhoz való automatikus hozzáférésre vonatkozó javaslat. A konszenzus elérése céljából a Bizottság újból megvizsgálja majd ezeket az intézkedéseket. Megvizsgálja például az információk azon körét, amelyhez az erre hajlandó tagállamok automatikus hozzáférést biztosítanak egymás számára.

A többoldalú ellenőrzések értékes eszköznek bizonyultak a különböző tagállamokban lévő gazdasági szereplőket érintő, összetett csalási esetek kezelésében. Hosszabb távon – az Eurofisc részeként – érdemes lehet létrehozni egy több országra kiterjedő uniós ellenőrzési csoportot a tagállamok adóhatóságainak szakértőiből. E csoport hozzájárulhat a több országra kiterjedő ellenőrzések szisztematikusabbá tételéhez, és hasznosíthatja az ellenőrök és a többoldalú ellenőrzések koordinátorai által e téren már felhalmozott tudást és tapasztalatot.

(14) A Bizottság biztosítani fogja a csalás elleni intézkedések teljeskörű végrehajtását és annak monitoringját, továbbá 2014-ben jelentést készít az intézkedések eredményességéről és az esetleges további intézkedések szükségességéről.

¹⁸ COM(2006) 254, 2006.5.31.; COM(2007) 758, .2007.11.23.

¹⁹ COM(2008) 870, 2008.12.1.

²⁰ A Tanács 904/2010/EU rendelete (2010. október 7.).

- (15) *A Bizottság felkéri a Tanácsot, hogy tegyen előrelépést a függőben lévő javaslatok elfogadása terén. A Bizottság meg fogja vizsgálni az információkhoz való automatikus hozzáférés kiszélesítésének lehetőségeit.*
- (16) *A Bizottság meg fogja vizsgálni egy több országra kiterjedő uniós ellenőrzési csoport felállításának lehetőségét a többoldalú ellenőrzések megkönnyítése és javítása céljából.*

A csalás elleni intézkedések sikere közvetlenül függ a nemzeti adóhatóságok igazgatási kapacitásától. Ez az összefüggés még nyilvánvalóbbá vált a számos tagállamot érintő mostani költségvetési nehézségek tükrében, amelyek megerősítették a hatékony és eredményes adóigazgatás szükségessége melletti érveket.

A héából származó saját forrásról szóló hatályos rendelet²¹ értelmében a Bizottságnak rendszeres időközönként jelentést kell készítenie a tagállamok által a héa nyilvántartására és ellenőrzésére alkalmazott eljárásokról, és meg kell vizsgálnia ezek továbbfejlesztésének lehetőségeit („12. cikk szerinti jelentés”).

A következő jelentésben a Bizottság az egyes adóigazgatások teljesítményének mérésére szolgáló mutatószámokat fog meghatározni. Ezzel a módszerrel a tagállamok összehasonlítást kaphatnak arról, hogy hol helyezkednek el az uniós átlaghoz képest.

Az egyes tagállamok által a csalásnak kitett ágazatok tekintetében alkalmazott, sikeres módszereket következetesebb módon kell megosztani. Az adóhatóságok ugyanazon problémákkal szembesülnek és az igénybe vett erőforrásokat tekintve óriási előnyük származhatna abból, ha intézkedéseiket más tagállamokból származó tapasztalatokra is építhetnék. Ezzel összefüggésben a Bizottság szorosan figyelemmel kíséri majd az Eurofisc tevékenységét, különösen a csalások új tendenciáinak területén végzett munkáját (a héa-megfigyelőközpont).

- (17) *A következő 12. cikk szerinti jelentésben a Bizottság nagyobb hangsúlyt helyez a tagállami adóigazgatások hatékonyságának és eredményességének monitoringjára.*
- (18) *A Bizottság a tagállamok segítségével intenzívebbé fogja tenni a bevált gyakorlatok cseréjét a magas kockázatnak kitett ágazatokat érintő csalások elleni küzdelem terén.*
- (19) *Az új csalási módszerek feltárása, illetve kialakulásuk megakadályozása céljából a Bizottság folytatni fogja az Eurofisc munkájának nyomon követését és ösztönözni fogja a tagállamokat ezen eszköz továbbfejlesztésére.*

A Bizottság úgy véli, hogy a nem kötelező jellegű szabályozás (adóigazgatás) is ígéretes eszköz a héa-csalások elleni küzdelemben. Ezért ösztönözni fogja a tagállamokat arra, hogy a vállalkozásokkal fenntartott kapcsolatuk és héa-eljárásaik javításán keresztül összpontosítsanak a szabályok betartásának erősítésére.

²¹

A Tanács 1553/89/EGK, Euratom rendelete (1989. május 29.)

Ez a megközelítés különösen a potenciális csalók héa-rendszerbe történő belépésének megakadályozására és arra irányul, hogy az adóhatóságoknak legyen lehetőségük munkaerőt átcsoportosítani a jogsértő magatartással szembeni fellépésre.

(20) A Bizottság az 5.1.3. pontban említett uniós héa-fórumon keresztül támogatást nyújt a tagállamoknak a megfelelés javítására irányuló erőfeszítéseikhez.

Mivel a héa-csalási módszerek gyorsan változnak és harmadik országokat is érintenek, új kezdeményezésre lesz szükség az ezen országokkal folytatott szorosabb és koordinált együttműködés kezelésére. A csalási módszerek változásai szorosabb együttműködést és információcserét tesznek szükségessé az adó- és vámhatóságok között is.

(21) A közvetett adózás területén folytatott információcsere érdekében a Bizottság meg fogja vizsgálni a harmadik országokkal folytatott együttműködés megerősítésének lehetőségeit, és ennek keretében európai uniós mandátumot fog kérni a harmadik országokkal kötendő megállapodásokhoz.

(22) A Bizottság kezdeményezéseket fog tenni az adó- és vámhatóságok közötti együttműködés megerősítése és megkönnyítése érdekében.

5.3.3. A héa beszédésének és monitoringjának felülvizsgálata

A beszédésnek a zöld könyv szerinti új módszerei váltották ki a leghevesebb reakciókat.

Különösen a legmesszebb menőnek tekintett változtatásra, a megosztott fizetési modellre²² reagáltak többségben elutasítón a vállalkozások és az adószakértők. Utóbbiak aggodalmakat fogalmaztak meg a módszernek a cash flow-t, a megfelelési költségeket és az üzleti szempontokat érintő hatásait illetően. Másrészt, az adószakértők kétségbe vonták, hogy a módszer képes-e valóban csökkenteni a héabevétel-kiesést. Néhány tagállam ugyanakkor további vizsgálatnak vetné alá a kezdeményezést.

Részben a hatásairól rendelkezésre álló részletes adatok hiánya és a működésével kapcsolatos bizonytalanságok magyarázhatják a módszerrel szemben megfogalmazott kritikát. A Bizottság ezért úgy véli, hogy túl korai lenne elvetni ezt a modellt.

A néhány tagállamban már megvalósított adattárház-moddellel (SAFT)²³ kapcsolatban számos érdekelt fél egyszerűbb és egységes végrehajtást szorgalmazott.

(23) A megfogalmazott aggályok feloldása érdekében a Bizottság folytatni fogja a megosztott fizetési modell megvalósíthatóságának és kialakításának vizsgálatát

²² Ebben a modellben a vevő egy, az adóhatóság bankjánál vezetett zárolt héa-bankszámlára fizeti be a héát, amelyet csak a szállító használhat, méghozzá arra, hogy befizesse a héát az ő szállítóinak zárolt héa-bankszámlájára.

²³ A modell keretében az adóalany előre meghatározott tranzakciós adatokat tölt fel meghatározott formátumban egy biztonságos héa-adattárházba, amelyet az adóalany üzemeltet, és amely hozzáférhető az adóhatóságok számára.

azzal a céllal, hogy egy későbbi szakaszban döntés születhessen a megfelelő folytatásról.

(24) Az adattárház-moddal kapcsolatban a végrehajtásának egyszerűsítése érdekében a Bizottság uniós szinten közös megközelítésre fog törekedni.

5.4. Az egységes piacra szabott héa-rendszer

A zöld könyv a rendeltetési helyen történő adóztatás megvalósításának számos lehetőségét bemutatta. Ezzel kapcsolatban két alapvető kérdést kell tisztázni: egyrészt a rendeltetési hely fogalmát, másrészt azt, hogy a szállító számítja-e fel a héát az EU-n belüli tranzakciók után, vagy a vevő számolja el a héát (fordított adózás).

A vállalkozások közötti (B2B) Unión belüli tranzakciókra vonatkozó hatályos átmeneti héa-rendelkezések már a rendeltetési hely szerinti adóztatásra épülnek. A 2. pontban leírt hiányosságok miatt azonban az érdekelt felek nagy része nem támogatja e rendelkezések véglegessé tételét. Jelenlegi formájukban nem felelnek meg annak az alapvető célnek, hogy a határon átnyúló tranzakciók és a belföldi tranzakciók ugyanolyan adóügyi elbánás alá essenek.

A vállalkozásokat képviselő érdekelt felek és az Európai Parlament a vevő székhelye szerinti adóztatás koncepciójának további vizsgálatát szorgalmazták. Ez biztosítaná azt, hogy a termékértékesítés és a szolgáltatásnyújtás egyforma elbánás alá essen. Az adóztatásnak a termékek fizikai áramaitól való elválasztása – és ezzel egyidejűleg a szerződéses viszonyokhoz való hozzákapcsolása – további vizsgálatra érdemes, ígéretes megoldásnak tűnik.

A másik kérdés tekintetében, azaz a határon átnyúló B2B ügyleteknél a héának a szállító általi felszámításával kapcsolatban megállapítható, hogy az elvezethet a belföldi és a több országra kiterjedő ügyletek egyforma kezeléséhez. A megosztott héa-fizetés is visszaállna, hiszen a módszer a belföldi és az EU-n belüli ügyletekre egyaránt vonatkozna. Ez a megközelítés tehát kezelné a jelenlegi héa-rendszer csalásokkal szembeni kitettségének problémáját.

Mindazonáltal az EU-n belüli kereskedelem mintegy 2 500 milliárd EUR-t tesz ki, ami azt jelenti, hogy többszáz milliárd euró héát kellene felszámítani olyan ügyleteknél, amelyeknél a vevő jelenleg a héát csak elszámolja. Ez a vállalkozásokat igen érzékenyen érintené, különösen a nemzetközi cash flow tekintetében. Ami az adóhatóságokat illeti, az adóbefizetési kötelezettséggel rendelkező vállalkozás többé nem az abban a tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás lenne, ahol az adókiivetés történik.

A megfelelési költségek tekintetében az ilyen szállítások utáni héa-kivetés az egyablakos ügyintézés átfogó rendszerének megvalósítását tenné szükségessé. A bevételek befolyásának biztosítása további intézkedéseket vagy garanciákat is igényelhet.

(25) *A Bizottság a továbbiakban részletes szakértői munkát fog végezni, és folytatja a széleskörű egyeztetést a tagállamokkal és az érdekelt felekkel a héa jövőjével foglalkozó csoportban, illetve a héa-szakértői csoportban. Ezen keretek között részletesen megvizsgálják a rendeltetési hely szerinti adóztatás elvének megvalósítása kapcsán felmerülő különböző lehetőségeket.*

(26) *A Bizottság 2014 első felében jogalkotási javaslatot fog előterjeszteni az EU-n belüli kereskedelem adóztatásának végleges szabályrendszerére vonatkozóan.*

6. KÖZÉPTÁVON MEGKEZDHETŐ EGYÉB INTÉZKEDÉSEK

A közlemény meghatározta az elkövetkező évek prioritásait és gyakorlati munkaprogramját, amely számos jogalkotási és nem jogalkotási javaslatot, valamint egy sor részletes, a további javaslatokat megalapozó tanulmányt tartalmaz.

Ezek a kiemelt kezdeményezések összhangban vannak és meg is erősítik a javasolt új héa-alapú saját forrás kidolgozását. Az adóalap szélesítése, a csökkentett adókulcsok alkalmazásának korlátozása és a családi lehetőségek szűkítése növelhetik a tagállamok bevételeit. A többletbevételek egy része az uniós szintnek tudható be, és a többletek még tovább növelhetők a héa-rendszer teljesítményének javításán keresztül.

Az uniós héa-rendszernek a zöld könyvben már felvetett további kérdéseivel a Bizottság középtávon fog foglalkozni.

A héa-irányelv számos rendelkezése elavult, és nem veszi figyelembe az egységes piac szempontjait. Ez különösen jellemző a kisvállalkozásokkal és a csoportos héa-alanyisággal kapcsolatos rendelkezésekre.

Az adó semlegességének jobb garantálása érdekében szükség lesz a levonási joggal kapcsolatos összetett és szerteágazó szabályok felülvizsgálatára, valamint a kettős adóztatás eseteit kezelő mechanizmus kidolgozására is.

Biztosítani kell továbbá az egyenlő versenyfeltételeket a nem uniós és az uniós szállítók között. A kis tételű szállítványok és egyéb internetes értékesítések kezelésével is foglalkozni kell ebben az összefüggésben.

7. KÖVETKEZTETÉS

A közlemény kijelöl az egyszerűbb, stabilabb és hatékonyabb, az egységes piachoz igazított héa-rendszer megteremtése felé vezető utat.

A Bizottság felkéri a Tanácsot, az Európai Parlamentet és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy adjanak a közleményben kijelölt megoldások feltárása iránti elkötelezettségüket megerősítő politikai iránymutatást.

Az uniós héa-rendszer megújításának folyamatos irányítását biztosítandó, a Bizottság rendszeres időközönként jelentést fog készíteni a felülvizsgálat állapotáról, és új intézkedéseket fog kidolgozni.