

Brüsszel, 2016.4.7.
COM(2016) 148 final

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

egy, a héára vonatkozó cselekvési tervről

Úton egy egységes uniós héaövezet felé - új döntések szükségeltetnek

Tartalomjegyzék

1.	Bevezetés: Érvek az egységes uniós héaövezet bevezetése mellett	3
2.	A közelmúltban indított és már folyamatban lévő kezdeményezések	5
2.1.	Az elektronikus kereskedelmet érintő héaakadályok lebontása az egységes piacon... 5	
2.2.	Útban egy kkv-s héacsomag felé	6
3.	Sürgős intézkedések a héabevétel-kiesés megállítása érdekében	6
3.1.	Az EU-n belüli és a nem EU országokkal való együttműködés javítása.....	7
3.2.	Úton a hatékonyabb adóigazgatások felé	7
3.3.	Az önkéntes megfelelés javítása.....	8
3.4.	Adóbeszedés	8
3.5.	Ideiglenes eltérések a tagállamok számára a nemzeti és strukturális intézkedésekkel kapcsolatos csalásokkal szembeni fellépés érdekében.....	8
4.	Középtávú intézkedések a héabevétel-kiesés megszüntetése érdekében: úton egy stabilabb, egységes európai héaövezet felé	9
5.	Úton az adómértékek korszerűbb szabályozása felé	12
5.1.	1. opció: A kedvezményes adómértékek hatálya alá tartozó áruk és szolgáltatások jegyzékének kibővítése és rendszeres felülvizsgálata	13
5.2.	2. opció: A jegyzék eltörlése	13
6.	Következtetés	14
7.	Ütemterv	15

1. BEVEZETÉS: ÉRVEK AZ EGYSÉGES UNIÓS HÉAÖVEZET BEVEZETÉSE MELLETT

Az alábbi cselekvési terv kijelöli az egységes uniós héaövezet¹ megteremtéséhez vezető utat. Olyan adóövezetről van szó, amely előmozdíthatja egy mélyebb és méltányosabb egységes piac létrehozását, valamint segítheti a munkahelyteremtés, a növekedés, a beruházások és a versenyképesség fokozását. Olyan adóövezetről, amely megfelel a XXI. századi céloknak.

A közös héarendszer az európai egységes piac egyik alapeleme. A versenytorzító hatású és az áruk szabad mozgását gátló korábbi akadályok megszüntetésével könnyebbé tette az egységes piacon belüli kereskedelmet. A héa az EU egyik jelentős és folyamatosan növekvő bevételi forrása, amely 2014-ben mintegy 1 billió euró összegű, az EU GDP 7%-ának megfelelő bevételt produkált². Az EU egyik saját erőforrásának alapját is a héa szolgáltatja. Széles alapokon nyugvó fogyasztási adóként az egyik leginkább növekedésbarát adófajta.

A héarendszer azonban képtelen lépést tartani a mai globális, digitális és mobil gazdaság kihívásaival. A jelenlegi héarendszer, amelyet átmeneti jellegűnek szántak, szétaprózódott, túl összetett az egyre nagyobb számú, határon átnyúló üzleti tevékenységet folytató vállalkozás számára, emellett adócsalásra lehetőséget teremtő kiskapukat hagy: eltérően kezeli a belföldi és a határon átnyúló tranzakciókat, valamint az egységes piacon belül lehetővé teszi különböző termékek vagy szolgáltatások héamentes vásárlását.

Sürgős reformra van szükség:

- Egyszerűbbé kell tenni a használatát a vállalkozások számára. A belföldi kereskedelemhez képest az egységes piacon lényegesen magasabbak a megfelelési költségek³, miközben a rendszer összetett jellege megfojtja a vállalkozásokat, különösen a kis- és középvállalkozásokat (kkv-k)⁴;
- Vissza kell szorítania az adócsalással kapcsolatos ügyek egyre nagyobb kockázatát. A várt bevétel és a ténylegesen befolyt bevétel közötti „héabevétel-kiesés” mértéke a becslések szerint eléri a 170 milliárd eurót⁵, és ebből a határokon átnyúló tranzakciókhoz kapcsolódó adócsalások egyedül mintegy 50 milliárd eurós bevételkiesést eredményeznek évente⁶;
- Hatékonyabbnak kell lennie, különösen a digitális technológia nyújtotta lehetőségek kiaknázása és az adóbeszedés költségeinek csökkentése terén.
- Szélesebb körű bizalomra kell épülnie: bizalom egyrészt a vállalkozások és az adóigazgatások között, másrészt az uniós adóigazgatások között.

Röviden: a héarendszert korszerűsíteni kell és új alapokra kell helyezni. E cél megvalósítása nem lesz egyszerű. Már bebizonyosodott, hogy a jelenlegi rendszert igen nehéz

¹ Hozzáadottérték-adó.

² A nemzeti adóbevételek 17,5%-a, a társadalombiztosítási járulékokkal együtt (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015.

⁴ A vállalkozások megfelelési költségeinek becslült értéke a héabevétel 2-8%-át teszi ki (Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011).

⁵ A várt héabevétel és a nemzeti hatóságok által beszedett tényleges héabevétel közötti különbség. A héabevétel-kiesés a csalás, illetve adókiesés, adóelkerülés, csőd, fizetéseképtelenség és számítási hiba okozta bevételkiesés becslült értékét jelenti (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015).

⁶ Ernst & Young, 2015.

megreformálni, és az, hogy bármilyen változtatáshoz a tagállamok egyhangú egyetértése szükséges, komoly kihívást jelent. Mégis, a rendszer változtatás nélkül egyre kevésbé fenntartható. Az adócsalással szembeni fellépés jegyében újabb kötelezettségek és ellenőrzések egyszerű beiktatása még tovább növelné a megfelelési költségeket és a jogbizonytalanságot a vállalkozások számára, beleértve becsületes vállalkozásokat is, emellett további akadályokat jelentene az egységes piac működésével szemben. A nem rendszerszintű egyszerűsítés sem tűnik járható útnak.

Hathatós fellépésre van szükség. Eljött az ideje egy valódi, egységes uniós híaövezet megteremtésének az egységes piacon belül.

Ezt szem előtt tartva a Bizottság egy végleges héarendszer megvalósítását célzó jogalkotási javaslatot tervez elkészíteni⁷. Az említett végleges rendszer az uniós jogalkotók azon közös álláspontját tükrözi, miszerint a héarendszer alapját a termékek rendeltetési hely szerinti adóztatásának elve képezi. Ez azt jelenti, hogy az adószabályokat, amelyek alapján a termékértékesítő beszedi a hozzáadottérték-adót a fogyasztótól, kiterjesztik a határon átnyúló tranzakciókra is. Önmagában már ez a módosítás is hozzájárul ahhoz, hogy a határokon átnyúló tranzakciókhoz kapcsolódó héacsalások mértékét évi 40 milliárd euróval csökkenteni lehessen⁸.

Tekintettel arra, hogy a héarendszer ilyen jelentős átalakításának előkészítése és elfogadása időbe kerül, a Bizottság ezzel párhuzamosan számos egyéb kiegészítő kezdeményezést fog indítani a héarendszerből fakadó kihívások megoldásának elősegítésére. A már korábban bejelentett néhány kezdeményezést további intézkedések fogják követni, amelyek segítik az adócsalás problémájának azonnali kezelését.

A jelenlegi rendszer ugyancsak nehezen kezeli az innovatív üzleti modelleket és a technológiai fejlődést a mai digitális környezetben. A fizikai és digitális termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó eltérő héakulcsok nem teljesen felelnek meg a valóságos helyzetnek. Emellett a tagállamok is úgy érzik, indokolatlanul korlátozzák őket abban, hogy az adómértékek megállapítása terén önálló intézkedéseket hozzanak. Az elmúlt néhány évben bevezetett, a rendeltetési hely szerinti adóztatás alapelve felé irányuló paradigmaváltáshoz a héarendszerre és a héakulcsok tekintetében irányadó uniós szabályokra vonatkozóan levont következtetések szélesebb körű alkalmazása szükséges.

Az alábbi cselekvési terv összességében meghatározza az egységes uniós híaövezet fokozatos megvalósításához szükséges lépéseket. Meghatározza azokat az azonnali és sürgős intézkedéseket, amelyek a héabevétel-kiesés megszüntetéséhez és a héarendszernek a digitális gazdasághoz és a kkv-k igényeihez való igazításához szükségesek. Ezenkívül egyértelmű távlati célokat fogalmaz meg a végleges héarendszer és -adókulcsok tekintetében. Mindezen területeken azonnali döntésekre van szükség. Mindenekelőtt politikai vezetésre és akaratra van szükség, amely képes leküzdeni a mélyen gyökerező és a múltban a fejlődést gátló akadályokat, illetve elfogadni a csalással szembeni fellépéshez, az adminisztratív akadályok lebontásához és a szabályozási költségek csökkentéséhez szükséges reformokat, hogy egyszerűbbé tegye az európai vállalkozások életét.

⁷ A REFIT (célravezető és hatásos szabályozás program) részeként.

⁸ Ernst & Young, 2015.

2. A KÖZELMÚLTBAN INDÍTOTT ÉS MÁR FOLYAMATBAN LÉVŐ KEZDEMÉNYEZÉSEK

A Bizottság eddig is folyamatosan sürgette a héarendszer reformját. A közelmúltban, a 2010. decemberben a *héta jövőjéről szóló zöld könyv*⁹ kapcsán indított széleskörű és eredményes nyilvános vitát követően, 2011. decemberben a Bizottság a héa jövőjéről szóló közleményében¹⁰ fogalmazta meg következtetéseit és határozta meg az elkövetkező évek legfontosabb intézkedéseit.

Ekkor, sok évi sikertelen próbálkozás után, a Bizottság lemondott azon célkitűzéséről, hogy a végleges héaszabályozást, beleértve a héakulcsokat is, a határokon átnyúló valamennyi termékértékesítés esetében az adott termék származási országa szerinti adóztatás elve alapján kell végrehajtani, ugyanazon feltételek szerint, amelyek a belföldi kereskedelemre vonatkoznak. Az Európai Parlament¹¹ és a Tanács¹² egyetértettek abban, hogy a végleges rendszert a termékek rendeltetési helyen történő adóztatása elvét követve kell kialakítani.

Az akkor megvalósított kezdeményezések többek között az alábbiakat foglalták magukban:

- a csalások váratlan eseteinek kezelésére szolgáló gyorsreagálási mechanizmus¹³;
- a teljesítési helyre vonatkozó új szabályoknak az általános alapelvekkel összhangban történő végrehajtása a rendeltetési helyen, a végfogyasztók számára nyújtott távközlési, műsorszolgáltató és elektronikus szolgáltatások esetében, olyan egyablakos ügyintézési rendszerrel, amely megkönnyíti az adóelőírásoknak való megfelelést¹⁴;
- új, átláthatóbb uniós héaigazgatási rendszer, amely szorosabban bevonja az érintett feleket¹⁵.

Ezt követően további kezdeményezéseket indítottak az egységes piacon a digitális fejlődést és a kkv-k növekedését gátló héaakadályok megszüntetése, illetve a közszférában a héaszabályok felülvizsgálata érdekében¹⁶.

2.1. Az elektronikus kereskedelmet érintő héaakadályok lebontása az egységes piacon

A határokon átnyúló elektronikus kereskedelemre vonatkozó jelenlegi héarendszer körülményes és költséges mind a tagállamok, mind a vállalkozások számára. Egy másik uniós országban történő termékértékesítés átlagos éves költsége 8 000 euróra becsülhető¹⁷.

⁹ COM(2010) 695, bizottsági szolgálati munkadokumentum, SEC(2010) 1455, 2010.12.1.

¹⁰ COM(2011) 851, 2011.12.6.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0436+0+DOC+XML+V0//HU>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ Létrehozták a héával foglalkozó szakértői csoportot és az uniós héaforumot, illetve magyarázatokat és a héabizottsággal egyeztetett iránymutatást tettek közzé.

¹⁶ Még az 1970-es években született különös szabályok alapján a közjogi vagy közfeladatot ellátó szervek bizonyos tevékenységei nem tartoznak a héa hatálya alá. Azóta ezeket a tevékenységeket nagy mértékben liberalizálták vagy megnyitották a magánszektor előtt, amely tovább erősíti az említett szabályok versenyre gyakorolt torzító hatásával, illetve összetettségével kapcsolatos aggályokat. A Bizottság megvizsgálta a lehetséges megoldásokat.

¹⁷ A határokon átnyúló elektronikus kereskedelmet érintő héával kapcsolatos akadályokra vonatkozóan jelenleg készülő bizottsági tanulmány előzetes adatai.

Ezenkívül, az uniós vállalkozásokat versenyhátrány éri, mivel az Unión kívüli értékesítők a kis importszállítmányokra érvényes héamentesség alapján héamentesen értékesíthetnek árukat uniós fogyasztóknak (közel 150 millió héamentes importszállítmány érkezett 2015-ben¹⁸). A rendszer összetettsége miatt a tagállamoknak nehézséget okoz a szabályoknak való megfelelés biztosítása is, amely a becslések szerint évente mintegy 3 milliárd eurós veszteséget okoz¹⁹.

A digitális egységes piaci stratégia keretében 2015 májusában tett bejelentésnek megfelelően²⁰ a Bizottság 2016 végéig elkészíti jogalkotási javaslatát, amelynek célja a határokon átnyúló elektronikus kereskedelmet, különösen a kkv-kat érintő héaszabályozás korszerűsítése és egyszerűsítése. A javaslat többek között a következőket fogja tartalmazni:

- kiterjesztenék az egyablakos mechanizmus hatályát tárgyi eszközök EU-n belüli vagy harmadik országból történő internetes értékesítésére;
- az induló internetes vállalkozásokat segítő, közös uniós egyszerűsítést (héahatárérték²¹) vezetnék be;
- lehetővé tennék, hogy a székhely szerinti ország végezze az ellenőrzést és hogy a több tagállamban is működő vállalkozásokat egyszer ellenőrizzék;
- megszüntetnék a nem uniós szállítók kis importszállítmányaira érvényes héamentességét;

2.2. Útban egy kkv-s héacsomag felé

Nagy általánosságban elmondható, hogy a kkv-kra arányaiban nagyobb héamegfelelési költség hárul, mint a nagy vállalkozásokra, köszönhetően az uniós héarendszer összetettségének és széttagoltságának²². Az új egységes piaci stratégiához²³ kapcsolódva ezért a Bizottság olyan átfogó egyszerűsítési csomagot készít a kkv-k számára, amelynek célja, hogy a növekedésüket elősegítő és a határokon átnyúló kereskedelmet előmozdító környezetet teremtsen. Különösen a kisvállalkozásokra vonatkozó speciális szabályozás kerül majd felülvizsgálatra. A csomagot 2017-ben fogják bemutatni.

A Bizottság az egységes héabevallásra vonatkozó javaslat²⁴ visszavonásából is le fogja vonni a következtetéseket, amely az egyszerűsítés egyik fontos területe marad, és továbbra is kitartóan keresi a megoldást, hogyan lehetne e tekintetben a kkv-k megfelelési költségeit csökkenteni.

3. SÜRGŐS INTÉZKEDÉSEK A HÉABEVÉTEL-KIESÉS MEGÁLLÍTÁSA ÉRDEKÉBEN

A héabevétel-kiesés jelenlegi mértéke sürgős fellépést kíván három területen: hatékonyabb közigazgatási együttműködés megvalósítása, az önkéntes megfelelés előmozdítása, valamint az európai adóigazgatások teljesítményének kollektív javítása. Mindemellett az elektronikus kereskedelem nagy iramú fejlődése is új megközelítést kíván az adóbeszedés terén.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ COM(2015) 192, 2015.5.6.

²¹ Ez alapján határokon átnyúló értékesítés esetén nem lenne kötelező regisztrálni másik tagállamban vagy az egyablakos rendszerbe.

²² Institute for Fiscal Studies, lásd fent.

²³ COM(2015) 550, 2015.10.28.

²⁴ COM(2013) 721, 2013.10.23.

3.1. Az EU-n belüli és a nem EU országokkal való együttműködés javítása

Amint azt az Európai Számvevőszék elismerte,²⁵ az adóigazgatások közötti közigazgatási együttműködés eszközeinek kiaknázása nem kielégítő. Ezenkívül az Eurofisc végrehajtása²⁶ sem volt elég ambiciózus. Ezért az együttműködés tagállamok közötti információcserén alapuló jelenlegi modelljéről át kell térnünk az információk megosztásán és közös elemzésén, valamint a közös fellépésen alapuló modellre. A tagállamoknak ki kell használniuk az uniós szintű kockázatelemzés lehetőségét, amely révén gyorsabban és hatékonyabban tudják majd a csalárd hálózatokat azonosítani és leépíteni.

Ennek részeként módot kell találni az Eurofisc szerepének és hatásának erősítésére azzal a céllal, hogy minőségi elmozdulás történjen egy fejlettebb struktúra irányába. A Bizottság támogatásával az Eurofisc-ben dolgozó illetékes tisztviselők közvetlenül hozzáférhetnének a különböző tagállamokban tárolt releváns információkhoz, lehetővé téve ezáltal az alapvető fontosságú információk cseréjét, megosztását és elemzését, valamint közös ellenőrzések indítását. A fent említett fejlesztések végrehajtását célzó jogalkotási javaslat 2017-ben készül el.

Az adótartozások behajtására vonatkozó kölcsönös segítségnyújtás terén is lépéseket kell tenni.

A termékbehozatalhoz kapcsolódó szervezett bűnözéssel és héacsalásokkal szembeni harc szempontjából az adóhivatalok és vámhatóságok közötti, illetve a bűnüldöző szervek és pénzügyi intézmények nemzeti és uniós szintű hatékony együttműködését gátló akadályok lebontása is szükséges. Ezzel összefüggésben az EU pénzügyi érdekeinek az uniós szintű héacsalásokra kiterjesztett védelméről szóló bizottsági javaslatok²⁷, illetve az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló javaslat²⁸ elfogadása jelentős szerepet játszhat.

Végül, a héával kapcsolatos nemzetközi szervezetekkel és Unión kívüli országokkal való jobb együttműködés révén ki kell terjeszteni a közigazgatási együttműködés uniós rendszerét nem uniós országokra, különösen az elektronikus kereskedelem hatékony adóztatásának biztosítása érdekében.

3.2. Úton a hatékonyabb adóigazgatások felé

Az adóügyi jogszabályok betartatása a tagállami adóigazgatások feladata. Globális gazdasági környezetben a héa beszedéséhez és a csalás elleni küzdelemhez erős adóigazgatásokra van szükség, amelyek megfelelő eszközkészlettel rendelkeznek egymás támogatására is. Az európai szemeszter keretében született ajánlások közül sok hívja fel arra a tagállamok figyelmét, hogy javítsák az adóelőírásoknak való megfelelést és adóigazgatási kapacitásukat. Többet kell tenni tehát ezen a területen a legjobb gyakorlatok megosztása és végrehajtása érdekében.

²⁵ 24/2015 számú különjelentés: A Közösségen belüli héacsalással szembeni fellépés: További szükséges intézkedések, 2016. március 3.

²⁶ Az Eurofisc egy nemzeti tisztviselőkből álló hálózat, amelyet a héacsalással kapcsolatos célzott információk gyors megosztása érdekében hoztak létre.

²⁷ COM(2012) 363, 2012.7.11., Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről.

²⁸ COM(2013) 534, 2013.7.17., Javaslat: A Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról.

A héabeszedés korszerűsítése ugyancsak fontos eredményekkel járhat. Elektronikus kormányzati eszközök és digitális adószámlák bevezetése egyszerűsítene az adóhatóságok ügymenetét és csökkentené a vállalkozásokra háruló terheket mind a tagállamokban, mind a határokon túl. Ezenkívül elősegítené a bizalom erősítését és a csalások elleni sikeres fellépést.

Itt az ideje, hogy az adóigazgatások számára közös menetrendet készítsenek a bizalom erősítése és az adóigazgatások kapacitásának növelése érdekében, amely az együttműködés keretében elősegítheti a csalásokkal szembeni sikeres fellépést és a gazdasági fejlődéshez való igazodást. A Bizottság:

- fórumot fog biztosítani a 28 adóigazgatási vezető közötti és a vámhatóságokkal folytatott stratégiai megbeszélések számára az említett menetrend kidolgozása érdekében;
- támogatni fogja az adóigazgatások alapvető funkcióira és vizsgálataira vonatkozó minimális minőségi normákról szóló megállapodások megkötését;
- a reformok támogatása érdekében fórumot fog biztosítani az ismeretek és tapasztalatok megosztására és technikai segítségnyújtásra²⁹.

3.3. Az önkéntes megfelelés javítása

Fontos lenne az önkéntes megfelelés, illetve a vállalkozások és adóhatóságok közötti együttműködés javítása is. A Bizottság támogatni fogja ennek előmozdítását olyan konkrét projektek működtetésével vagy szponzorálásával, mint például a viták megelőzésére és rendezésére szolgáló hatékony mechanizmusok az uniós héafórum keretében, valamint támogatni fogja az adóigazgatások és az üzleti szektor közötti megállapodások megkötését.

3.4. Adóbeszedés

Az elektronikus kereskedelem, a megosztásalapú gazdaság és az üzleti élet egyéb új formái egyszerre jelentenek kihívást és lehetőséget adószedés szempontjából. Ez mind a határokon belül, mind a határokon átnyúlva működő formákra érvényes. A tagállamoknak együtt kell dolgozniuk, a Bizottság támogatásával, az említett kihívások kezelésére alkalmas legjobb gyakorlatok kidolgozása és megosztása érdekében. Az adószedés új megközelítése többek között magában foglalhat: új bejelentési eszközöket, új ellenőrzési eszközöket, bizonyos piaci közvetítők új szerepének meghatározását.

3.5. Ideiglenes eltérések a tagállamok számára a nemzeti és strukturális intézkedésekkel kapcsolatos csalásokkal szembeni fellépés érdekében

A héacsalás nem érinti egyformán az uniós országokat; sőt, a héabevétel-kiesés mértéke valahol nem éri el az 5%-ot, valahol pedig meghaladja a 40%-ot is. A fokozottabban érintett tagállamok közül néhányan azt kérték, hogy ideiglenes jelleggel olyan általános fordított adókiivetési mechanizmust vezethessenek be, amely eltérne a héairányelv általános alapelveitől³⁰. Az ilyen kérések célja egy helyi jellegű héacsalással szembeni fellépés lenne, az érintett tagállam sajátosságainak figyelembe vételével.

²⁹ A Bizottság Strukturálisreform-támogató Szolgálat (SRSS) is szerephez juthat.

³⁰ 2006/112/EK irányelv (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről.

A Bizottság elismeri, hogy célravezető és rövid távú megoldásokra van szükség a héacsalásokkal szembeni sikeres fellépés érdekében. Bár a jelenlegi héairányelv³¹ nem ad lehetőséget a megoldásukra, és ezért jogalkotási változtatásokra lesz szükség, a Bizottság valóban komolyan veszi ezeket a kéréseket és gondosan megvizsgálja azok minden politikai, jogi és gazdasági hatását, mielőtt ismertetné következtetéseit. Azt nem szabad engedni, hogy az eltérések aránytalan mértékben akadályozzák az egységes piac megfelelő működését, és elfogadásukhoz egyhangú döntésre lesz szükség majd a Tanácsban. A vizsgálat keretében részletes elemzés fog készülni az ideiglenes eltérések indokául szolgáló körülmények és lehetséges hatásainak alapos és pontos megismerése érdekében. A vállalkozásokra és adóigazgatásokra gyakorolt lehetséges hatások alkotják majd a vizsgálat kritikus elemeit, különösen a korrekciós költségek, valamint a csalás szomszédos országokra és kiskereskedelmi szintre történő áttolódása.

Mindenesetre vannak olyan hiteles közigazgatási intézkedések, amelyek sok tagállamban hatékonynak bizonyultak a csalások megfékezésére. Ezért a Bizottság készen áll segíteni is az érintett tagállamokat adóbeszedési és vizsgálati kapacitásuk javításában. A héabevétel-kiesés és az említett tagállamokban feltárt csalási rendszerek alapos kielemezése alapján, valamint a legjobb gyakorlatokra építve átfogó reformprogramokat lehet majd nagy gyorsasággal végrehajtani. Ehhez akár a Bizottság pénzügyi támogatását és az adott területen magas szintű szakértelemmel rendelkező nemzeti adóigazgatások tapasztalatát is igénybe lehet venni. A kockázatelemzések elkészítésében az Eurofisc is segítséget nyújthat, ezenkívül közös ellenőrzések is indíthatók, amelyekbe a nemzeti adóigazgatások önkéntes alapon bekapcsolódhatnak.

Az említett eltérések értékelésére a végleges héarendszer végrehajtására vonatkozó, a Bizottság által elkészítendő javaslatokban foglaltak sérelme nélkül kerül sor. Utóbbi állapotáról a Bizottság ez év júniusáig jelentést készít.

4. KÖZÉPTÁVÚ INTÉZKEDÉSEK A HÉABEVÉTEL-KIESÉS MEGSZÜNTETÉSE ÉRDEKÉBEN: ÚTON EGY STABILABB, EGYSÉGES EURÓPAI HÉAÖVEZET FELÉ

Az 1993 óta érvényben lévő jelenlegi rendszer, amelyet eredetileg átmeneti jellegűnek szántak, minden határokon átnyúló tranzakciót két részre bont: egy határokon átnyúló értékesítésre, ami adómentes, és egy határokon átnyúló vásárlásra, ami adóköteles. Úgy működik, mint egy vámrendszer, csak épp az egyenértékű ellenőrzések nélkül, ami így a határokon átnyúló csalások melegágya.

Ilyen csalás lehet például, amikor egy értékesítő azt a látszatot kelti, hogy a terméket egy másik tagállamba szállítja át, de az valójában ott helyben kerül fogyasztásra héamentesen, vagy egy másik jellemző példa, amikor egy határokon átnyúló tranzakcióban valaki héamentesen vásárol terméket vagy szolgáltatást, majd ráterheli a héát, anélkül, hogy azt befizetné az adóhatóságnak, miközben a vásárlója levonhatja³².

Legfőbb ideje, hogy az ilyen csalásokkal szembeni fellépés jegyében egységesített megközelítést fogadjunk el, amely teljes mértékben összhangban áll az egységes piac követelményeivel. Még a héabevétel-kiesés megszüntetését célzó fent említett ambíciózus és

³¹ A héairányelv 395. cikke.

³² „Eltűnő kereskedő útján elkövetett Közösségen belüli csalás” és „körhintacsulás”.

önmagukban hasznos közigazgatási intézkedések sem elégségesek a határokon átnyúló tranzakciókhoz kapcsolódó csalások megszüntetéséhez.

Egy stabilabb, egységes európai héaövezetben a határokon átnyúló tranzakciókat a határokon belüli tranzakciókkal azonos módon kezelnék, amely véget vetne a rendszer beteges gyengeségének, és az adóigazgatások közötti szorosabb együttműködés révén lehetővé tenné a héarendszer integráltabb kezelését és érvényesítését.

A Tanács 2012. májusi következtetéseit szem előtt tartva a Bizottság átlátható párbeszédbe kezdett a tagállamokkal és más érdekelt felekkel³³ azzal a céllal, hogy részletesen megvizsgálják, milyen lehetséges opciók állnak rendelkezésre a „rendeltetési hely elvének” bevezetésére a határokon átnyúló B2B³⁴ kereskedelem³⁵ területén, beleértve egy általános fordított adókiivetési mechanizmus bevezetését is.

Az általános fordított adókiivetési mechanizmus keretében a héát az értékesítési lánc lánc egészére „felfüggesztik” és csak a fogyasztókra vetik ki. Ez azt jelenti, hogy a héabeszedés teljes mértékben a kiskereskedelmi szintre tolódik el. Egy ilyen rendszerből hiányzik a jelenlegi héarendszert jellemző önszabályozás (v.ö. a megosztott héafizetés elve alapján), amely biztosítja, hogy az értékesítési láncban egy kis létszámú, viszonylag széles, megbízható adóalany fizeti a héa legnagyobb részét.

Mindemellett egyéb csalásfajták is megjelenhetnek, például magukat adóalannak kiadó csalók, akik így héamentesen vásárolhatnak végső fogyasztásra szánt termékeket. A rendszerben tehát igen magas a csalás és a nem adózott magáncélú felhasználás kockázata, különösen a magas (akár 27%-os) héakulcsokat alkalmazó uniós országokban.

Az elvégzett munka alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az EU egészét tekintve a legjobb megoldás az lenne, ha az EU területén belüli B2B termékértékesítést a belföldi értékesítéssel azonos módon adóztatnák, amely révén az átmeneti szabályozás legnagyobb hibáját orvosolni lehetne, miközben érintetlenül meg lehetne tartani a héarendszer alapjául szolgáló funkciókat.

A határokon átnyúló termékértékesítést ily módon adóztató rendszer biztosítja a belföldi és a határokon átnyúló termékértékesítés azonos kezelését a termelési és elosztási hálózat egészét tekintve, illetve a határokon átnyúló kereskedelem tekintetében visszaállítja a héa alapfunkcióit, például a megosztott fizetési rendszert a maga önszabályozó jellegével.

Ily módon, az említett változtatás évente mintegy 40 milliárd euróval (80%) visszavetné a határokon átnyúló tranzakciókhoz kapcsolódó csalások mértékét az EU-ban³⁶. A termékek folyó termelőfelhasználása és végső fogyasztása továbbra is azon a helyen adózik, ahová a terméket szállítják, ami nagyjából megfelel a fogyasztás helyének. Egy ilyen objektív kritérium alkalmazása mellett az adóalanyoknak nehezebb adótervezési tevékenységet

³³ Vállalkozások és adószakértők képviselői, valamint a héával foglalkozó szakértői csoport tagjai.

³⁴ Vállalkozások közötti.

³⁵ SWD(2014) 338, 2014.10.29., a határokon átnyúló kereskedelemre vonatkozó héaszabályozás végrehajtásáról.

³⁶ Franciaországban, például, az adócsalás mértéke összehasonlítva mintegy 10 milliárd euróval csökkenne. Egyéb szám adatok: Olaszország: 7 milliárd EUR, Egyesült Királyság: 4 milliárd EUR, Románia: a jelenlegi héabevétel mintegy 17%-a, Görögország: 12%, Ernst & Young (2015).

folymatniuk vagy csalást elkövetniük. Egyben lehetővé teszi, hogy az adóigazgatások más kihívások megoldására összpontosítsák erőforrásaikat.

Az említett változtatás mellett néhány olyan intézkedés bevezetésére is sor kerül, amelyek nagy mértékben egyszerűsítik a rendszert. Például, a távközlésre, műsorszolgáltatásra és elektronikus szolgáltatásokra már létező egyablakos rendszer, amelynek kiterjesztése valamennyi elektronikus tranzakcióra esedékes lenne³⁷, még szélesebb körben kerül bevezetésre, átalakított formában, amely lehetővé teszi a digitális technológia nyújtotta lehetőségek kiaknázását a folyamatok egyszerűsítése, egységesítése és korszerűsítése érdekében. A vállalkozásoknak hía szempontból csak abban a tagállamban kell regisztrálniuk, amelyben nyilvántartásba vették őket. Összességében a vállalkozások átlagosan mintegy 1 milliárd eurót takarítanak meg³⁸.

Egy ilyen rendszerben szükségszerűen fontos a bizalom és az adóigazgatások közötti együttműködés, mivel a tagállam, ahová a termékek érkeznek, a határon átnyúló értékesítésre vonatkozó hía beszedésekor a származási tagállamra kell, hogy támaszkodjon. A hía beszedése, illetve a csalással szembeni fellépés tekintetében tehát a lehető legmagasabb szintre kell emelni az adóigazgatások közötti együttműködés hatékonyságát. Egy ilyen rendszer a vállalkozások részéről is jelentős átalakításokat igényel. Az intézkedéseket ezért fokozatosan kell végrehajtani, hogy a vállalkozások számára problémamentes átmenetet, a tagállamok számára pedig elegendő időt lehessen biztosítani együttműködési képességük és igazgatási kapacitásuk javítására. Az átmenetet felhasználóbarát módon, a rendelkezésre álló legújabb digitális technológiák alkalmazásával kell végrehajtani.

Jogalkotási szempontból az első lépés a határokon átnyúló értékesítés adóztatási elvének újragondolása, illetve az egyablakos rendszer határokon átnyúló B2B termékértékesítésre történő kiterjesztése lesz. Mindazonáltal a szabályokat betartó vállalkozások, ideértve a kkv-kat is, amelyek megfelelését az érintett tagállami adóigazgatások tanúsítják, továbbra is héafizetésre kötelezettek maradnak a más EU országokból vásárolt termékek után. Mivel a határokon átnyúló tranzakciókban érintett adóalanyok meghatározó többségét a szabályokat betartó vállalkozások alkotják, ez jelentősen csökkentené az egyablakos rendszeren keresztül folyó híaösszeget, és a vállalkozások is könnyebben alkalmazkodnának hozzá.

Második jogalkotási lépésként az adót minden határokon átnyúló értékesítésre kiterjesztenék oly módon, hogy az egységes piacon belül minden termékértékesítést és szolgáltatásnyújtást, legyen szó akár belföldi, akár határokon átnyúló szolgáltatásról, azonos módon kezelnek. Ebből a célból jelentős minőségi elmozdulásra lesz szükség az együttműködés és a közös jogérvényesítési eszközök terén az adóigazgatások közötti kölcsönös bizalom erősítése érdekében. Az Eurofisc keretén belüli együttműködés erősítése és az adóigazgatások kapacitásának növelése jelenti a célkitűzés megvalósításának első lépését. A végleges rendszer bevezetésére csak azután kerülhet sor, hogy a minőségi elmozdulás megvalósulása tagállami szinten is tapasztalhatóvá válik.

³⁷ Lásd a fent említett, készülő jogalkotási javaslatot.

³⁸ Ernst & Young, ld. fent.

5. ÚTON AZ ADÓMÉRTÉKEK KORSZERŰBB SZABÁLYOZÁSA FELÉ

A héairányelv meghatározza azokat az általános keretszabályokat, amelyekben belül a tagállamok szabadon dönthetnek a héakulcsok mértékéről. Az említett szabályok, mindenek felett, a héarendszer semlegességének, egyszerűségének és alkalmazhatóságának biztosítását célozták. A jogalkotó úgy döntött, hogy - alapszabályként - a termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás valamennyi adóköteles formájára egy általános héakulcsot alkalmaz, és a legalacsonyabb adómértéket 15%-ban állapította meg. Két kedvezményes, 5% vagy annál magasabb adómértéket engedélyezett, amelyeket a héairányelvben felsorolt bizonyos termékek és szolgáltatások esetében lehetett csak alkalmazni³⁹. Ezenkívül, bizonyos tagállamokban, „átmeneti eltérések” jegyében lehetővé tették néhány kedvezményes, többek között 5%-nál alacsonyabb adómérték alkalmazását⁴⁰.

A jelenlegi szabályok azonban nem teljes mértékben veszik figyelembe a technológiai és gazdasági fejlődést. Ez látszik például az elektronikus könyvek és elektronikus újságok esetében, amelyekre nem alkalmazhatók a papíralapú kiadványokra érvényes kedvezményes adómértékek. Ezzel a problémával a digitális egységes piaci stratégia keretében foglalkozni.

Ráadásul az említett szabályokat több, mint két évtizede alkották meg úgy, hogy a végleges héarendszert az eredeti alapelvek szerint alakítják majd ki. Azóta a héa egyre inkább egy rendeltetési hely szerinti adóztatási elv alapján működő rendszer irányába fejlődött tovább. Az adómértékekre vonatkozó szabályokat azonban nem igazították az újfajta szemlélethez, amely lehetővé teszi a héakulcsok közötti nagyobb eltéréseket. A héakulcsok terén mutatkozó különbségek továbbra is hatást gyakorolhatnak az egységes piac működésére egy olyan rendszerben, ahol a fogyasztók a határon átlépve vásárolnak termékeket és vesznek igénybe szolgáltatásokat. Eltekintve azonban az említett esetektől, ellentétben azzal, ami a származási hely szerinti adóztatási rendszerben történik, az értékesítőknek nem származik jelentősebb hasznuk abból, hogy egy alacsonyabb adómértéket alkalmazó tagállamban működik a vállalkozásuk, így a héakulcsok közötti eltérések kevésbé tudják megzavarni az egységes piac működését.

A héairányelvben megfogalmazott szabályok az egységes piac működésének megőrzését és a versenytorzulás elkerülését célozzák. A szubszidiaritás elvével összhangban a Bizottság emlékeztet arra, hogy az EU csak akkor és olyan mértékben járhat el, amennyiben a meghatározott célkitűzéseket a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és azok uniós szinten jobban megvalósíthatók. A jelenlegi szabályok keretében a tagállamok csak lassan és körülményesen tudják új területekre kiterjeszteni a kedvezményes adómértékek alkalmazását, mivel minden változtatáshoz egyhangú határozat szükséges. Ennek eredményeként, a héairányelv lassan elavulttá válik, például azon termékek tekintetében, amelyekre a technológiai fejlődés erősen érint.

Még rosszabb, hogy mivel az uniós jogszabályok módosításának elfogadása messze elmarad a kívánatos ütemtől, a tagállamok kénytelenek megszegni a szabályokat. A mai napig a Bizottságnak több mint 40 esetben kellett szabályszegési eljárást indítania a tagállamok több mint kétharmadával szemben. A tagállamok számára nagyobb szabadságot biztosító reform

³⁹ A héairányelv III. mellékletében.

⁴⁰ A héairányelv 109-122. cikke.

lehetővé tenné, hogy a szükségesnek vélt adópolitikai döntéseket gyorsabban meghozzák, miközben az EU-t mentesítené a szükségtelen eljárások alól.

Másrésről az adómértékek megállapítására vonatkozó teljes hatáskör tagállamokra ruházásának is megvannak a költségei és hátrányai, még akkor is, ha ez önmagában nem is veszélyeztetné az egységes piac működését. A héa-bevételek csökkenését eredményező helyzetet teremthetne, mivel az egyes ágazatok kedvezőbb elbánást követelnének maguknak. Hosszú távon mindez szűkítené az adóalapot, amely az EU gazdaságpolitikai ajánlásaival menne szembe. Valójában a kedvezményes adómértékek és az általános adómértékek közötti különbség növekedni látszik az elmúlt években, amely csökkenti a héa hatékonyságát és erősíti a piactorzító hatást. Mindemellett a nagyobb decentralizáció csak fokozná a rendszer összetettségét, mivel többletköltségeket teremt a vállalkozások számára és jogbizonytalanságot eredményezhet. Egy rendeltetési hely szerinti adóztatáson alapuló rendszerben, ahol az egyes tagállamokban működő vállalkozásokra a többi tagállamban alkalmazott adómértékek szerint kell a héát kivetni, egyre fontosabbá válik, hogy a nemzeti szabályozások egyszerűek legyenek, és a lehető legnagyobb mértékben a harmonizált termékkategóriákra támaszkodjanak.

Egy decentralizáltabb rendszer értékelése végső soron a politikai preferenciáktól függ. Ezért egy ilyen rendszer végrehajtásáról nem lehet tisztán technikai alapon dönteni, ahhoz politikai párbeszéd szükséges. Technikai szinten több opció közül lehet választani, de mindenekelőtt konszenzusra kell jutni a reform tágabb értelemben vett irányáról. A következőkben két főbb opció kerül bemutatásra. A két opció nem zárja ki egymást. A különbség a tagállamok számára nyújtott rugalmasság tekintetében mutatkozik meg.

5.1. 1. opció: A kedvezményes adómértékek hatálya alá tartozó áruk és szolgáltatások jegyzékének kibővítése és rendszeres felülvizsgálata

A legalacsonyabb héakulcs továbbra is 15% maradna. A kedvezményes adómérték alkalmazása alá vonható termékek és szolgáltatások jegyzékét a végleges rendszerre való átállás során, majd azt követően rendszeres időközönként felülvizsgálnák, különös tekintettel a politikai prioritások figyelembe vételére. A tagállamoknak lehetőségük lenne arra, hogy véleményüket megküldjék a Bizottságnak, amennyiben módosítások szükségét látják.

A Bizottság a tagállamok támogatásával kielemezné, hogy a szóban forgó változtatások jelentené-e bármilyen kockázatot is az egységes piac működésére, illetve, hogy versenytorzító hatással járnának-e, majd a vizsgálat megállapításairól jelentést készítené, még mielőtt bármilyen változtatásra sor kerülne.

Ezen opció megvalósulásakor, a tagállamokban jogszerűen alkalmazott valamennyi meglévő kedvezményes adómérték, beleértve az eltéréseket is, megmaradna és felkerülhetne a valamennyi tagállam által alkalmazható opcionális kedvezményes adómértékek jegyzékére, így biztosítva az egyenlő elbánást.

5.2. 2. opció: A jegyzék eltörlése

A tagállamoknak a legnagyobb adómérték-megállapítási hatáskört biztosító, legambiciózusabb megközelítés a jegyzék eltörlése lenne, amellyel a tagállamok nagyobb szabadságot kapnának a kedvezményes adómértékek és azok szintjének megállapítása terén.

Miközben a tagállamokat továbbra is kötnék az uniós jogszabályok, például az egységes piacra vagy a versenyre vonatkozó szabályok, illetve az EU gazdaságirányítási keretrendszere, ezen opció esetén biztosítékok bevezetésére lenne szükség az egységes piacon belüli igazságtalan adóverseny elkerüléséhez, amelyek egyben garanciát is jelentenek a jogbiztonságra és a megfelelési költségek csökkentésére. A héakulcsok megállapítása tekintetében biztosított szabadság mellett így néhány alapszabály lefektetésére lenne szükség, amelyek keretet szabva meghatározzák azokat az eseteket, amikor kedvezményes adómértékeket lehet alkalmazni.

Különösen fontos, hogy a tagállamoktól bármilyen új intézkedéssel kapcsolatban a Bizottság és más tagállamok tájékoztatást, illetve az egységes piacra gyakorolt hatásokra vonatkozóan vizsgálatot kérhessenek. A határokon átnyúló vásárlások esetén az igazságtalan adóverseny kialakulásának megelőzésére az egyik lehetséges megoldást a kedvezményes adómértékek nagy értékű termékekre és szolgáltatásokra, különösen a könnyen szállítható árukra történő alkalmazásának megakadályozása jelentené. Az adómértékek következetes és egyszerű rendszerének biztosításához korlátozni kell a tagállamok által alkalmazható kedvezményes adómértékek maximális számát. Ezek az elemek korlátok közé szorítanák annak lehetőségét, hogy a célirányozott ágazatok igazságtalan adókedvezményben részesüljenek.

Ebben az esetben is igaz, hogy a tagállamokban jogszerűen alkalmazott valamennyi meglévő kedvezményes adómérték megmaradna, beleértve az eltéréseket is, és azok alkalmazása valamennyi tagállam számára elérhető lenne. A legalacsonyabb általános héakulcsot eltörölnék.

6. KÖVETKEZTETÉS

A cselekvési terv kijelöli az egységes uniós héaövezet megteremtéséhez vezető utat. Az e közleményből fakadó kezdeményezések a minőségi jogalkotásra vonatkozó bizottsági iránymutatásnak megfelelően kerülnek kidolgozásra⁴¹.

A Bizottság, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság támogatásával felhívja az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy a lehető leghamarabb adjanak a közleményben meghatározott intézkedések támogatása iránti elkötelezettségüket megerősítő egyértelmű politikai iránymutatást.

Az uniós héarendszer 2011-ben kezdeményezett megújításának folyamatos irányítását biztosítandó, a Bizottság rendszeres időközönként továbbra is jelentést fog készíteni a felülvizsgálat állapotáról, és új intézkedéseket fog kidolgozni.

⁴¹ SWD(2015) 111, 2015.5.19.

7. ÜTEMTERV

A héarendszer digitális gazdasághoz és a kkv-k igényeihez igazítása

2016	Javaslat a határokon átnyúló elektronikus kereskedelmet érintő héaakadályok megszüntetéséről (digitális egységes piac - REFIT) - e-kiadványok
2017	Kkv-s héacsomag

Úton egy stabilabb egységes európai héaövezet felé

2016	Az adóigazgatások közötti, illetve a vámhatóságokkal és bűnüldöző szervekkel való együttműködés, valamint az adóigazgatások kapacitásának javítását célzó intézkedések
2016	Értékelő jelentés az adótartozások behajtására vonatkozó kölcsönös segítségnyújtásról szóló irányelvről
2017	Javaslat a héával kapcsolatos közigazgatási együttműködés javításáról és az Eurofisc-ről
2017	Javaslat a határokon átnyúló kereskedelmet érintő végleges héarendszerről (egységes európai héaövezet - első lépés - REFIT)

Úton az adómértékek korszerűbb szabályozása felé

2017	Hozzáadottérték-adókulcsok reformja (REFIT)
------	---