

III

(Előkészítő jogi aktusok)

SZÁMVEVŐSZÉK

11/2020. sz. VÉLEMÉNY

(az EUMSZ 287. cikkének (4) bekezdése és 322. cikkének (2) bekezdése alapján)

a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló 1553/89/EGK, Euratom rendelet módosításáról szóló (EU, Euratom) tanácsi rendelettervezetről (12 771/20 dokumentum, intézményközi dokumentum száma: 2018/0133 [NLE])

(2021/C 26/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
Összefoglaló	I-V	3
Bevezetés	1-5	3
Észrevételek	6-39	4
A teljes nettó héabevétel és a héaalapok kiszámítása	15-19	6
A végleges többéves súlyozott átlagos héamérték kiszámítása	20-27	7
A héabevallások benyújtása és a felülvizsgálati eljárás	28-34	8
Beszámolás a héaalapú saját források rendszerének működéséről	35-39	8
Következtetés	40-43	9
MELLÉKLET		10

AZ EURÓPAI UNIÓ SZÁMVEVŐSZÉKE,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 287. cikke (4) bekezdésére és 322. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló, 1989. május 29-i 1553/89/EGK, Euratom rendelet módosításáról szóló (EU, Euratom) tanácsi rendelettervezetre (12 771/20 dokumentum, intézményközi dokumentum száma: 2018/0133 (NLE)),

tekintettel a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló, 1989. május 29-i 1553/89/EGK, Euratom tanácsi rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló (COM(2018) 328 final) javaslatra,

tekintettel a Tanácsnak a Számvevőszékhez 2020. november 11-én beérkezett véleménykérésére,

tekintettel az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló, 2014. május 26-i 2014/335/EU, Euratom tanácsi határozatra ⁽¹⁾,

tekintettel a legutóbb a 2003. április 14-i 807/2003/EK tanácsi rendelettel ⁽²⁾ módosított, a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló, 1989. május 29-i 1553/89/EGK, Euratom tanácsi rendeletre ⁽³⁾,

tekintettel az Európai Számvevőszék által az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről adott korábbi véleményekre, különösen az 5/2018. sz. véleményre ⁽⁴⁾.

tekintettel a saját forrásokkal foglalkozó magas szintű munkacsoportnak az EU jövőbeli finanszírozásáról szóló, 2016. decemberi zárójelentésére és ajánlásaira ⁽⁵⁾.

Mivel:

- 1) az Európai Tanács az 1999. március 24–25-i ülésén többek között arra a következtetésre jutott ⁽⁶⁾, hogy az Unió saját forrásainak rendszere legyen méltányos, átlátható, költséghatékony, egyszerű, és alapuljon olyan ismerveken, amelyek a legjobban figyelembe veszik az egyes tagállamok hozzájárulási képességét;
- 2) Az Európai Tanács a 2013. februári ülésén sürgette a munka folytatását az új hozzáadottérték-adó alapú saját forrás kialakításáról szóló bizottsági javaslat ügyében úgy, hogy az a lehető legegyszerűbb és legátláthatóbb legyen, szorosabban kapcsolódjon az uniós héapolitikához és a tényleges héabevételekhez, valamint hogy minden tagállam adófizetői tekintetében biztosítsa az egyenlő bánásmódot ⁽⁷⁾;
- 3) Az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről szóló bizottsági vitaanyag ⁽⁸⁾ hangsúlyozta, hogy a finanszírozás jelenlegi koncepciója túl bonyolult és homályos, összetett korrekciós mechanizmusokkal terhelt, és hogy a rendszernek egyszerűnek, méltányosnak és átláthatónak kell lennie;
- 4) Az Európai Parlamentnek az Unió saját forrásrendszerének reformjáról szóló, 2018 márciusában elfogadott állásfoglalása rámutatott az uniós költségvetés jelenlegi finanszírozási rendszerének hiányosságaira és gyökeres reformokat sürgetett ⁽⁹⁾.
- 5) A 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről (TPK) szóló, az Európai Parlament által 2019 októberében elfogadott állásfoglalás a többéves pénzügyi keret jóváhagyását az Unió sajátforrás-rendszerének reformjához, többek között a héalapú saját forrás egyszerűsítéséhez kötötte ⁽¹⁰⁾;

⁽¹⁾ HL L 168., 2014.6.7., 105. o.

⁽²⁾ HL L 122., 2003.5.16., 36. o.

⁽³⁾ HL L 155., 1989.6.7., 9. o.

⁽⁴⁾ 5/2018. sz. vélemény (HL C 431., 2018.11.29., 1. o.), 7/2015. sz. vélemény (HL C 5., 2016.1.8., 1. o.), 7/2014. sz. vélemény (HL C 459., 2014.12.19., 1. o.), 2/2012. sz. vélemény (HL C 112., 2012.4.18., 1. o.), 2/2008. sz. vélemény (HL C 192., 2008.7.29., 1. o.), 2/2006. sz. vélemény (HL C 203., 2006.8.25., 50. o.), 4/2005. sz. vélemény (HL C 167., 2005.7.7., 1. o.) és 7/2003. sz. vélemény (HL C 318., 2003.12.30., 1.o.).

⁽⁵⁾ Az EU jövőbeli finanszírozása: a saját forrásokkal foglalkozó magas szintű munkacsoport zárójelentése és ajánlásai, 2016. december.

⁽⁶⁾ Lásd: EU-Hírlevél, 1999–3.

⁽⁷⁾ Európai Tanács, 2013. február 7–8., Következtetések (többéves pénzügyi keret), EUCO 37/13.

⁽⁸⁾ COM(2017) 358 final, 2017. június 28.

⁽⁹⁾ Az Európai Parlament 2018. március 14-i állásfoglalása az Európai Unió saját forrásai rendszerének reformjáról (2017/2053(INI)).

⁽¹⁰⁾ Az Európai Parlament 2019. október 10-i állásfoglalása a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről és a saját forrásokról: ideje megfelelni a polgárok elvárásainak (2019/2833(RSP))

- 6) Az uniós költségvetésről mint az európai helyreállítási terv motorjáról szóló, az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett 2020. májusi bizottsági közlemény ⁽¹¹⁾ áttekintést nyújtott az új sajátforrás-rendszerrel (és azon belül az egyszerűsített héaalapú nemzeti hozzájárulásról);
- 7) Az Európai Tanács 2020. júliusi ülésének következtetései ⁽¹²⁾ szerint a jelenlegi héaalapú saját forrás helyébe a Bizottság egyszerűsített és pontosított alternatív módszerének kell lépnie. Az e célból figyelembe veendő héaalap nem haladhatja meg az egyes tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 50%-át.

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGADTA EL:

ÖSSZEFOGLALÓ

I. 2018. május 2-án a Bizottság javaslatot tett a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret jövőbeli költségvetése uniós finanszírozási rendszerének reformjára, és ezen belül a héaalapú saját forrás egyszerűsítésére. 5/2018. sz. véleményünkben bíráltuk a Bizottság módszertanában használt, a javaslatban ismertetett feltételezéseket. A Tanács 2020 novemberében elkészítette a héaalapú saját forrás kiszámításáról szóló rendelettervezetének felülvizsgált szövegét, és arra vonatkozóan kikérte véleményünket. Véleményünk a héaalapú saját forrás kiszámítására javasolt új módszerre összpontosít.

II. A héaalapú saját források 2019-ben az uniós költségvetés 11%-át tették ki (17,8 milliárd euró). Kiszámításuk a tagállamok között összehasonlítható és elméleti alapon harmonizált adóalap felhasználásával történik, összegük a nettó héabevételek és a megfelelő súlyozott átlagos héamérték hányadosa.

III. A tanácsi javaslat célja, hogy a jelenlegi módszerhez képest egyszerűsítse a számítást azáltal, hogy megszünteti a legtöbb korrekciót és kompenzációt, és bevezeti a – 2016. évi értéken befagyasztott – végleges többéves súlyozott átlagos héamérték használatát. Tartalmazza továbbá a héabevallások benyújtására és a felülvizsgálati eljárásra vonatkozó módosított rendelkezéseket, és bevezeti a héaalapú saját forrás működésére vonatkozó adatszolgáltatás folyamatát.

IV. Örömmel fogadjuk a Tanács javaslatát, amely véleményünk szerint jelentősen leegyszerűsíti a tagállamok héaalapú saját forrásainak kiszámítását a jelenlegi rendszerhez képest. Megállapításunk szerint azonban fennáll annak kockázata, hogy a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték nem minden tagállam esetében lesz reprezentatív.

V. A jelenlegi javaslat tökéletesítése érdekében a befagyasztott súlyozott átlagos héamérték felülvizsgálatára szolgáló mechanizmus bevezetését javasoljuk. Ez a mechanizmus lehetővé tenné az újraszámítást azon tagállamok esetében, amelyek héaalapú hozzájárulásait nagymértékben érintené, ha a jelenlegi súlyozott átlagos héamérték helyett a befagyasztott többéves súlyozott átlagos héamértéket alkalmaznák. A mechanizmus, amelyet bizonyos kiváltó mutatók használatával kellene alkalmazni, megakadályozná, hogy a többéves pénzügyi keret időszakában a héaalapú hozzájárulások a tagállamok héapolitikájának jelentős változásai miatt torzuljanak.

BEVEZETÉS

1. Az uniós költségvetés finanszírozási rendszerében 1988 óta nem került sor jelentősebb reformra. A jelenlegi rendszerben a bevételek három fő kategóriája a következő: a tradicionális saját források (TOR), a hozzáadottérték-adó (héa) alapú saját források és a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alapú saját források.

2. 2018. május 2-án a Bizottság javaslatot tett az uniós finanszírozási rendszer reformjára a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret (TPK) jövőbeli költségvetése tekintetében. Ez magában foglalta néhány meglévő saját forrás felülvizsgálatát (többek között a héaalapú saját forrás egyszerűsítését); egy három új saját forrásból álló „kosár” bevezetését (egynek a közös összevont társaságiadó-alap (KÖTA), egynek az európai uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer, egynek pedig az újrafeldolgozatlan műanyag csomagolási hulladék lesz az alapja); a korrekciók fokozatos megszüntetését; valamint a saját források tekintetében megállapított felső értékhatárok növelését ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ COM(2020) 442 final, 2020. május 27.

⁽¹²⁾ EUCO 10/20, az Európai Tanács 2020. július 17-i, 18-i, 19-i, 20-i és 21-i rendkívüli ülésének következtetései.

⁽¹³⁾ A közös összevont társaságiadó-alapon, az európai uniós kibocsátáskereskedelmi rendszeren és az újrafeldolgozatlan műanyag csomagolási hulladékon alapuló saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2018) 326 final); az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedésekről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2018) 327 final); valamint a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló 1553/89/EGK, Euratom tanácsi rendelet módosításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2018) 328 final).

3. 5/2018. sz. véleményünkben értékeltük az új uniós finanszírozási rendszerre vonatkozó javaslatot, beleértve a fent említett három új saját forrást is, és megállapítottuk, hogy a javaslat orvosolt néhány, a saját forrásokkal kapcsolatos korábbi ellenőrzéseink során feltárt hiányosságot. Arra a következtetésre jutottunk azonban, hogy a javaslat szerint megreformált rendszer továbbra is összetett maradna.

4. A saját források reformjára vonatkozó, 2018. májusi bizottsági javaslatot követően több tárgyalásra került sor az Európai Parlament és a Tanács szintjén, mind a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, mind pedig a kapcsolódó uniós finanszírozási rendszerről. A fenti tárgyalások alapján jelenleg folyamatban van a Bizottság javaslatának módosítása. A tárgyalási folyamat még nem zárult le, és a javaslat több szempontból is módosításra kerül.

5. A héaalapú saját forrás tekintetében a Tanács 2020 novemberében elkészítette e saját forrás kiszámításáról szóló rendelettervezetének felülvizsgált szövegét (amely tartalmazta az „egyszerűsített és pontosított alternatív módszert”), és arra vonatkozóan kikérte véleményünket. E véleményünk elsősorban a héaalapú saját források kiszámítására javasolt alternatív módszert tárgyalja ⁽¹⁴⁾.

ÉSZREVÉTELEK

6. A héaalapú saját források 2019-ben az uniós költségvetés 11%-át tették ki (17,8 milliárd euró). Ennek mértékét egy egységes lehívási kulcs „harmonizált héaalapra” történő alkalmazásával kapjuk meg. A lehívási kulcs minden tagállam esetében 0,3%, kivéve Németországot, Hollandiát és Svédországot, amelyek 0,15%-os csökkentett adómértéket élveznek.

7. A héaalapú saját források jelenlegi rendszere a tagállamok között összehasonlítható és elméleti alapon harmonizált adóalapra épül, a források kiszámítása a kiigazított héabevételek és a megfelelő súlyozott átlagos héamérték hányadosaként történik. Az **1. háttérmagyarázat** bemutatja, hogyan számítják ki a héaalapú saját forrást a jelenlegi rendszerben, és hogyan számítanák ki a javasolt új rendszerben.

1. háttérmagyarázat

A héaalapú saját forrás kiszámítása

A jelenlegi rendszer:

A tagállamok héaalapú saját forrásainak kiszámítási módja egy összehasonlítható és elméleti alapon harmonizált héaalapot vesz kiindulási pontjául. Ennek révén megelőzhető, hogy a tagállamok (a héairányelvben meghatározott kereteken belül) különböző héamértékek elegyítésével befolyásolják fizetendő hozzájárulásuk összegét. Ez az összetett módszer az egyes tagállamok által beszedett héaösszeget (a tagállam bevételeit) veszi kiindulási pontnak, majd minden szükséges korrekciót követően ezt az összeget elosztja a súlyozott átlagos héamértékkel (WAR) (lásd: **2. háttérmagyarázat**). A további kompenzációk elvégzése után az így létrejött, elméleti alapon harmonizált héaalapból úgy kapják meg az egyes tagállamok hozzájárulását, hogy a héaalapot megszorozzák egy rögzített lehívási mértékkel.

A héaalapú saját forrás kiszámítását a következő képlet szemlélteti, amelyet az egyes tagállamokra és az egyes évekre (n) alkalmaznak:

$$\text{Héaalapú saját forrás (n)} = \frac{\text{Összes héabevétel (n) (kiigazított)}}{\text{WAR (n)}} * \text{Lehívási mérték}$$

A javasolt új rendszer:

A Tanács azt javasolja, hogy a súlyozott átlagos héamértéket fagyasszák be 2016. évi értékén, és ezt használják „végleges” súlyozott átlagos héamértékként a következő többéves pénzügyi keret teljes időtartamára. A 2018. májusi bizottsági javaslat értelmében a Tanács valamennyi korrekció és kompenzáció eltörlését is javasolja, két típus kivételével: ezek a héairányelv 6. és 7. cikkében említett területi hatályhoz, illetve az említett irányelv megsértéséhez kapcsolódó intézkedések.

Az új számítást a következő képlet szemlélteti, amelyet az egyes tagállamokra és az egyes évekre (n) alkalmaznak:

$$\text{Héaalapú saját forrás (n)} = \frac{\text{Összes héabevétel (n) (kiigazított)}}{\text{WAR (2016)}} * \text{Lehívási mérték}$$

⁽¹⁴⁾ A hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló 1553/89/EGK, Euratom rendelet módosításáról szóló (EU, Euratom) tanácsi rendelettervezet (12 771/20 dokumentum, intézményközi dokumentum száma: 2018/0133 (NLE)).

ahol:

A héaalapú saját forrás (n) = a tagállam által az n. évben fizetendő hozzájárulás összege.

Összes héabevétel (n) (kiigazított) = az adott tagállam által az n. évben beszedett héa teljes nettó összege.

Lehívási mérték = a saját forrásokról szóló határozatban feltüntetett százalék (jelenleg 0,3%).

8. A súlyozott átlagos héamértéket összetett számítás révén lehet megkapni, amelynek során az integrált nemzeti számlák európai rendszerével (ESA) összhangban összeállított nemzeti számlákból származó statisztikai adatok felhasználásával az összes adóköteles ügylet hozzárendelik a megfelelő héamértékhez ⁽¹⁵⁾. A **2. háttérmagyarázat** szemlélteti a súlyozott átlagos héamérték kiszámítását, kiemelve a jelenlegi rendszer és a javasolt új rendszer közötti különbséget.

2. háttérmagyarázat

A súlyozott átlagos héamérték (WAR) kiszámítása

A WAR egy olyan statisztikai elemzés eredménye, amely valamennyi tagállamra nézve figyelembe veszi az áruk és szolgáltatások egy kosarát és az alkalmazott héamértékeket. Az egyes tagállamokban az átlagos héamérték kiszámításához az összes adóköteles ügyletre alkalmazott súlyozást a nemzeti számlákból származó adatok felhasználásával számítják ki.

A WAR kiszámításának a képlete a következő:

$$WAR(n) = a \cdot T(i) \cdot R(i) \text{ összege,}$$

ahol:

T(i) = azon ügyletek értéke, amelyekre az i héamérték alkalmazandó, elosztva az összes adóköteles ügylet összesített értékével,

R(i) = i. héamérték. Az alkalmazott héamértékek az n. év héamértékei. A súlyokat az n. évre az előző előtti (n-2.) év nemzeti számláinak adatai alapján számítják ki.

A javasolt új rendszer szerint a súlyozott átlagos héamértéket 2016-ra számítanák ki, majd befagyasztnák. 2021-től kezdődően minden évben ezt kellene alkalmazni a héaalapú saját forrás kiszámítására. Az n. évre nem számítanák ki, nem ellenőriznék és nem használnák az éves súlyozott átlagos héamértéket, ahogy az a jelenlegi rendszerben történik.

9. Míg a számítási folyamat kiindulópontját a nemzeti adóhatóságok által beszedett héabevételek képezik, számos korrekció és kompenzáció létezik az adóköteles ügyletek tagállamok közötti harmonizálására. Ezért e saját forrás kezelése jelentős adminisztratív terhet ró mind a Bizottságra, mind a tagállamokra.

10. Amint 2/2012. sz. véleményünkben is említettük, több ízben kifogásoltuk a héaalapú saját forrás kiszámításának bonyolultságát ⁽¹⁶⁾ és azt, hogy nem kapcsolódik közvetlenül az adóalaphoz. E hiányosságok orvoslása érdekében a Bizottság 2018 májusában egy egyszerűsített módszert javasolt a héaalapú saját forrás kiszámítására. A héaalapú saját forrás egyes tagállamok esetében történő egyszerűsítésének e módszere abban állt, hogy az alapot kizárólag a minden tagállamban az általános héamérték alá tartozó áruk alkalmazásával számítják ki.

11. 5/2018. sz. véleményünkben megjegyeztük, hogy a kiszámítási folyamatban a súlyozott átlagos héamérték bonyolult megállapítása helyett egyszerűen az általános héamérték került alkalmazásra. Megállapítottuk azonban, hogy a Bizottság által az egyszerűsített héaalapú hozzájárulások kiszámításához alkalmazott feltételezések azonban nem követték a javaslatban leírt módszertan egyes számítási lépéseit ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. május 21-i 549/2013/EU rendelete az Európai Unió-beli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről (HL L 174., 2013.6.26., 1. o.).

⁽¹⁶⁾ 2017. évi éves jelentésünkben hiányosságokról számoltunk be a héaalapú saját forrás Bizottság általi ellenőrzésében, különösen a súlyozott átlagos héamérték kiszámításával kapcsolatban.

⁽¹⁷⁾ Lásd: az 5/2018. sz. vélemény II. melléklete.

12. A 2020. novemberi tanácsi rendelettervezet felülvizsgált szövege egyszerűsített és pontosított alternatív módszert javasolt a héaalapú saját forrásra vonatkozóan. Fent említett bírálatainkra úgy reagál, hogy közben a jelenlegi rendszernél egyszerűbb számítást vezet be.

13. A héaalapú saját forrás kiszámításának javasolt új folyamata a héaalap kiszámítása tekintetében megegyezik a jelenlegi módszerrel (lásd: 7. és 8. bekezdés). A folyamatokat ugyanakkor egyszerűsítették, különösen a héaalapok és a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték kiszámítása tekintetében (lásd: **1. háttérmagyarázat**). A nemzeti hozzájárulások összegét úgy kapjuk meg, hogy ezeket az alapokat megszorozzuk a lehívási héakulccsal (a 2020. júliusi európai tanácsi következtetéseknek megfelelően valamennyi tagállam esetében 0,3%)⁽¹⁸⁾.

14. A javasolt új, egyszerűsített és pontosított alternatív módszer értékelése során a következő fő szempontokra helyeztük a hangsúlyt:

- (1) A teljes nettó héabevétel és a héaalapok kiszámítása (a korrekciókat és kompenzációkat is figyelembe véve),
- (2) A végleges többéves súlyozott átlagos héamérték kiszámítása,
- (3) A héabevallások benyújtása és a felülvizsgálati eljárás,
- (4) Beszámolás a héaalapú saját forrás működéséről.

Az egyes kérdésekre vonatkozóan ismertetjük a javasolt rendelkezéseket és az azokkal kapcsolatos álláspontunkat.

A teljes nettó héabevétel és a héaalapok kiszámítása

15. A Bizottság szerint a korrekciók és kompenzációk korábban elhanyagolható hatást gyakoroltak a héaalapú saját forrás összegére (2011 és 2015 között a korrekciók a héabevételek átlagosan 0,5%-át, a kompenzációk pedig a héaalapok 0,09%-át tették ki). Kezelésük azonban bonyolult számításokkal járt, és aránytalanul nagy mértékű forrást igényelt mind a Bizottság, mind a tagállamok részéről.

16. A tanácsi rendelettervezet 3. cikke értelmében valamennyi korrekciót és kompenzációt eltörölnének, két típus kivételével: ezek a héairányelv⁽¹⁹⁾ 6. és 7. cikkében említett területi hatályhoz, illetve az említett irányelv megsértéséhez kapcsolódó intézkedések. Ezt már tartalmazta a 2018. májusi bizottsági javaslat is.

17. A területi hatályhoz kapcsolódó korrekciókat és kompenzációkat egyes tagállamok uniós csatlakozási szerződésének⁽²⁰⁾ a héaalapú saját forrás kiszámítására vonatkozó rendelkezései miatt megtartották. E korrekciókra és kompenzációkra elsősorban azért kerül sor, mert az Unió egyes területein (pl. Kanári-szigetek, Ceuta és Melilla, vagy az Åland-szigetek) a héairányelv nem alkalmazandó teljes mértékben. Az ezeken a területeken végzett ügyletek ezért nem jelennek meg a tagállamok héabevételeiben. A saját források esetében az ilyen ügyleteket korrekciók révén be kell vonni a héaalapba.

18. A tanácsi javaslat ezenkívül fenntartotta a kötelezettségzegési eljárásokból eredő kompenzációkat is. Ezek kiszámítására olyan esetekben kerül sor, amikor például egy tagállamban egy adott termék vagy szolgáltatás mentesül a héa alól, és a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az ilyen mentesség sérti a héairányelvet. 2019 végén ezeket a kompenzációkat kilenc tagállam⁽²¹⁾ esetében kellett alkalmazni. A Tanács javaslata szerint ezeket a kiigazításokat annak megakadályozása érdekében kell továbbra is figyelembe venni, hogy az uniós jogot nem alkalmazó tagállamok a befizetendő héaalapú saját források összegének csökkentésében részesüljenek. A szóban forgó kötelezettségzegési eljárás lezárásáig az érintett tagállam saját forrásokra vonatkozó héabevallását ennek megfelelően ki kell igazítani.

⁽¹⁸⁾ Lásd: **12.** lábjegyzet.

⁽¹⁹⁾ A Tanács 2006. november 28-i 2006/112/EK módosított irányelve a közös hozzáadottértékadó-rendszerről (HL L 347., 2006.12.11., 1. o.).

⁽²⁰⁾ Példának okáért a Spanyol Királyság és a Portugál Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint a szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL L 302., 1985.11.15., 23. o.) 187. cikke például kimondja: „A hozzáadottérték-adóból származó saját források keretében regisztrált vámok összege 1986. január 1-jétől teljes egészében esedékes. Ezt az összeget úgy kell kiszámítani és ellenőrizni, mintha a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról — a közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás — szóló, 1977. május 17-i 77/388/EGK hatodik tanácsi irányelv területi hatálya a Kanári-szigetekre, valamint Ceutára és Melillára is kiterjedne.”

⁽²¹⁾ Németország, Görögország, Franciaország, Olaszország, Ciprus, Magyarország, Málta, Ausztria és Lengyelország.

Értékelésünk a teljes nettó héabevétel és héaalapok javasolt kiszámításáról

19. Örömmel fogadjuk a korrekciók és kompenzációk javasolt egyszerűsítését a teljes nettó héabevétel és héaalapok tekintetében, és úgy véljük, hogy ez az egyszerűsítés hozzá fog járulni mind a Bizottság, mind a tagállamok adminisztratív terheinek csökkentéséhez anélkül, hogy jelentősen befolyásolná a héaalapú hozzájárulások pontosságát.

A végleges többéves súlyozott átlagos héamérték kiszámítása

20. A tanácsi rendelettervezet javasolt 4. cikke a következő módszert határozza meg a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték kiszámítására:

- a) A súlyozott átlagos héamértéket a tagállam által a 2016. évi pénzügyi évre a jelenlegi rendelkezéseknek megfelelően kiszámított százalékban kell kifejezni;
- b) Négy tizedes jegyig kell kiszámítani;
- c) Azt a bizottsági szolgálatok elvben ellenőrizték, és nem vonatkoznak rá a korrekciókkal vagy kompenzációkkal kapcsolatos lezáratlan kérdésekre vonatkozó értesítések;
- d) Amennyiben még maradtak lezáratlan kérdések, az átmeneti időszakban az értesítésben szereplő súlyozott átlagos héamértéket kell alkalmazni, és azt kell ideiglenes többéves súlyozott átlagos héamértéknek tekinteni;
- e) Amint az értesítés tárgyát képező kérdések megoldódtak, az ideiglenes többéves súlyozott átlagos héamértéket az így kapott százalékos aránynak kell felváltania, és a 2021. évi pénzügyi évtől kezdődően ennek kell végleges többéves súlyozott átlagos héamértékké válnia;
- f) Az ideiglenes és a végleges súlyozott átlagos héamérték közötti különbség költségvetési vonzatait a héaalapú saját forrás egyenlegeinek és kiigazításainak elszámolására irányuló éves eljárás keretében kell kezelni.

21. Bár a súlyozott átlagos héamérték megállapításának a javaslatban szereplő módszere megegyezik a jelenlegivel, megjegyezzük, hogy az így kapott arányt többéves számításokhoz használják, és a többéves pénzügyi keret egészére befagyasztják (lásd: **1. háttérmagyarázat**). A végleges többéves súlyozott átlagos héamérték kiszámításához 2016-ot választották ki referenciaévként, mivel ez az az év, amelyre vonatkozóan a Bizottság által már ellenőrzött legfrissebb adatok valamennyi tagállamban rendelkezésre állnak. A korábbi évek súlyozott átlagos héamértékeinek vizsgálata során megállapítottuk, hogy míg az éves trend összességében stabil volt, néhány tagállamban egyik évről a másikra jelentős eltérések mutatkoztak. Ez befolyásolhatja a héaalapú hozzájárulásuk pontosságát is, és ennek javítására csak a többéves pénzügyi keret vége után nyílna lehetőség.

Értékelésünk a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték javasolt kiszámításáról

22. Megítélésünk szerint a héaalapú saját forrás jelenlegi kiszámítási módját egyszerűsíteni kell. Az egyszerűsítés azonban nem mehet annak rovására, hogy a tagállami hozzájárulások továbbra is elfogadhatóan pontosak legyenek.

23. Örömmel fogadjuk a javaslatot, beleértve azt is, hogy az egyes tagállamokra a TPK teljes időszakára nézve végleges többéves súlyozott átlagos héamértéket számítsanak ki. Megjegyezzük, hogy referenciaévként 2016-ot választották ki. Bár értjük az okát, hogy miért egyetlen évet alkalmazva kerül meghatározásra a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték, viszont fennáll annak kockázata, hogy a kiválasztott év egyes tagállamok esetében esetleg nem reprezentatív.

24. Úgy véljük, hogy a javaslat szerinti egyszerűsített módszerben elfogadhatóan pontos súlyozott átlagos héamértékre van szükség ahhoz, hogy minden tagállam a héaalapjának valóban megfelelő hozzájárulást nyújtson. A javasolt módszer szerint, ha egy tagállam esetleg jelentősen módosítaná héamértékeit, a héaalapú saját forrás összegének meghatározásához használt súlyozott átlagos héamérték nem venné figyelembe ezeket a módosított mértékeket. A héaalap ezért nem pontosan tükrözné az összes adóköteles ügylet összesített értékét, a kiszámított nemzeti hozzájárulás összege pedig a tagállam új héapolitikáját.

25. E kockázat csökkentésére a Tanácsnak mérlegelnie kellene, hogy javaslatába egy olyan mechanizmust is belefoglaljon, amelynek révén felülvizsgálható és esetleg újraszámítható lenne a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték azon tagállamok esetében, amelyek héaalapú hozzájárulását jelentősen befolyásolná a tényleges súlyozott átlagos héamérték helyett e héamérték alkalmazása.

26. Ezt a mechanizmust bizonyos fontos változásoknak kellene elindítaniuk (amelyek olyan mutatókkal azonosíthatók, mint például a héamértékek, az adóköteles ügyletek, illetve a héabevételek jelentős változásai). Ha az újraszámított tényleges súlyozott átlagos héamérték egy bizonyos előre meghatározott lényegességi küszöbnél nagyobb mértékben tér el a végleges többéves súlyozott átlagos héamértéktől, az előbbinek kell az utóbbi helyébe lépnie.

27. Ezzel a mechanizmussal megelőzhető lenne a héaalapú hozzájárulásoknak a TPK időszaka alatti, a tagállamok héapolitikájában bekövetkezett jelentős változások miatti torzulása. A Bizottságnak végrehajtási jogi aktusokat kellene elfogadnia, amelyek tovább részleteznék a mechanizmus alkalmazására vonatkozó eljárásokat.

A héabevallások benyújtása és a felülvizsgálati eljárás

28. A javasolt tanácsi rendelettervezet 7. cikke nem változtat a tagállamok számára a héabevallások – és azokkal együtt az előző évre vonatkozó héaalap és a korábbi évekre vonatkozó felülvizsgált héaalapok – benyújtására a jelenlegi rendszer szerinti határidőn, ez minden évben július 31. maradna. Rendelkezik továbbá e határidő meghosszabbításának lehetőségéről azokban az esetekben, amikor a tagállamok általuk nem befolyásolható, rendkívüli körülmények miatt nem tudják azt betartani.

29. A javasolt 9. cikk eljárást vezet be azokra az esetekre, amikor a Bizottság nem ért egyet a héabevallásokban bejelentett tagállami korrekciókkal (lásd: **15–18.** bekezdés). A nézetkülönbséget a Bizottság hivatalos levélben fejezné ki.

30. Az eljárás keretében az érintett tagállam a fenti levél keltétől számított két hónapon belül kérheti a Bizottságtól a szóban forgó korrekció felülvizsgálatát. A felülvizsgálatot bizottsági határozattal kell lezárni, amelyet a tagállam kérésétől számított három hónapon belül kell elfogadni. Az ebből az eljárásból eredő korrekciókat a jövőbeli héabevallásokban figyelembe kell venni.

31. Sem a felülvizsgálati eljárás, sem a valamely tagállam által a bizottsági határozat megsemmisítése érdekében tett jogi lépések nem érintik ezen ország azon kötelezettségét, hogy a jogszabályban előírt határidőn belül befizesse a korrekcióknak megfelelő héaalapú saját forrás összegét.

Értékelésünk a javaslatról a héabevallások benyújtása és a felülvizsgálati eljárás tekintetében

32. Nyugtázzuk, hogy a szöveg kiegészült egy olyan rendelkezéssel, amely meghosszabbítja a héabevallások benyújtási határidejét azokban az esetekben, amikor a tagállamok tőlük független, kivételes körülmények miatt nem tudják azt betartani.

33. Megjegyezzük, hogy felülvizsgálati eljárást vezettek be azon esetek kezelésére, amikor a Bizottság nem ért egyet a héabevallásokban szereplő tagállami korrekciókkal. Ebben az eljárásban a Bizottság felülvizsgálja a korrekciókat, és a tagállam kérésétől számított három hónapon belül határozatot hoz. E határozat ellen a tagállam megsemmisítés iránti keresetet nyújthat be.

34. Az új felülvizsgálati eljárás arra is biztosít lehetőséget a tagállamoknak, hogy a felülvizsgálati eljárást lezáró bizottsági határozat ellen eljárást indítsanak az Európai Unió Bírósága előtt. Ez ugyanakkor jelentősen megnövelheti a héaalapú saját forrás kezelése tekintetében a Bizottságra nehezedő terhet.

Beszámolás a héaalapú saját források rendszerének működéséről

35. A tanácsi rendelettervezet javasolt új 13. cikkének a) pontja arra kötelezi a Bizottságot, hogy legkésőbb 2025. január 1-ig készítsen jelentést a héaalapú saját források rendszerének működéséről.

36. Ebben a jelentésben fel kell tüntetni, hogy hány tagállam alkalmaz még olyan súlyozott átlagos héamértéket, amelyre lezáratlan kérdésekkel kapcsolatos értesítések vonatkoznak (lásd: a **20.** bekezdés **d)** és **e)** pontja), valamint a nemzeti héamértékek esetleges változásait. A jelentésnek tartalmaznia kell egy értékelést is arról, hogy a héaalapú saját források rendszere és különösen a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték eredményes és megfelelő-e. A jelentésben a Bizottságnak az újabb adatok alapján javaslatot kell tennie a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték módosítására is.

Értékelésünk a javaslatról a héaalapú saját források rendszerének működéséről szóló jelentés tekintetében

37. Örömmel fogadjuk a Bizottság azon kötelezettségének bevezetését, hogy a többéves pénzügyi keret vége előtt tegyen jelentést a héaalapú saját források rendszerének eredményességéről és alkalmasságáról, valamint a súlyozott átlagos héamérték felülvizsgálatának lehetőségéről.

38. Értékelése során a Bizottság alkalmazhatná az általunk javasolt eljárást annak meghatározására is, hogy szükség van-e a felülvizsgálati mechanizmus aktiválására (lásd: **22–27.** bekezdés). Ez magában foglalná a kiváltó események nyomán követésre használt mutatók értékelését, a tényleges súlyozott átlagos héamérték újraszámítását és szükség esetén a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték módosítását azon tagállamok esetében, amelyek héaalapú hozzájárulását jelentősen befolyásolná a tényleges súlyozott átlagos héamérték helyett e héamérték alkalmazása.

39. A **Melléklet** tartalmazza a javasolt tanácsi rendelettervezet egyes rendelkezéseinek javasolt módosításait. Ezek a fenti kérdésekre vonatkoznak, illetve néhány további kisebb szerkesztési módosítást javasolnak.

KÖVETKEZTETÉS

40. A héaalapú saját források kiszámításának összetettségéről már több alkalommal is beszámoltunk. 5/2018. sz. véleményünkben elismertük, hogy a 2018. májusi bizottsági javaslat egyszerű számítási módot tartalmazott, de megállapításunk szerint az egyszerűsített héaalapú hozzájárulások kiszámításához alkalmazott feltételezések nem követték a javaslatban leírt módszertan egyes számítási lépéseit.

41. 2020 novemberében a Tanács egyszerűsített és pontosított alternatív módszert javasolt a héaalapú saját forrás kiszámítására. A javaslat, csakúgy, mint a Bizottság által korábban, 2018 májusában előterjesztett javaslat, megszünteti a legtöbb korrekciót és kompenzációt, és bevezeti a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték alkalmazását.

42. Örömmel fogadjuk a Tanács javaslatát, amely jelentősen leegyszerűsíti a tagállamok héaalapú hozzájárulásainak jelenlegi kiszámítási módját. Rámutatunk ugyanakkor arra a kockázatra, hogy a 2016. évi értéken befagyasztott, végleges többéves súlyozott átlagos héamérték bizonyos években esetleg nem lesz reprezentatív egyes tagállamok esetében. Ezért nem garantált, hogy a tagállamok héaalapjának és az azon alapuló hozzájárulásoknak a kiszámítása továbbra is elfogadhatóan pontos lesz.

43. Véleményünk szerint a jelenlegi javaslat tökéletesítése érdekében meg kell fontolni egy mechanizmus bevezetését a befagyasztott többéves súlyozott átlagos héamérték felülvizsgálatára annak újraszámítása céljából azon tagállamok esetében, amelyek héaalapú hozzájárulását a tényleges súlyozott átlagos héamérték helyett jelentősen befolyásolná annak alkalmazása. Ezzel a mechanizmussal megelőzhető lenne a héaalapú hozzájárulásoknak a többéves pénzügyi keret időszaka alatti, a tagállamok héapolitikájában bekövetkezett jelentős változások miatti torzulása.

A véleményt 2020. december 8-i luxembourgi ülésén fogadta el a Számvevőszék.

A Számvevőszék nevében
Klaus-Heiner LEHNE
elnök

MELLÉKLET

A héaalapú saját forrásról szóló javasolt tanácsi rendelettervezethez ajánlott módosításaink

A hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló, 1989. május 29-i 1553/89/EGK, Euratom rendelet módosításáról szóló (EU, Euratom) tanácsi rendelettervezet (12 771/20 dokumentum, intézményközi dokumentum száma: 2018/0133 (NLE)).

Hivatkozás a javasolt rendelkezésekre	A Számvevőszék javaslata/javasolt változtatás	Észrevételek
4. cikk	Meg kell fontolni egy a végleges többéves súlyozott átlagos héamérték felülvizsgálatát lehetővé tevő mechanizmus bevezetését, amely megakadályozná, hogy a többéves pénzügyi keret időszakában a héaalapú hozzájárulások a tagállamok héapolitikájának jelentős változása miatt torzuljanak.	További részletekért lásd: 22—27. bekezdés.
A 9. cikk (1) bekezdése	A második bekezdés utolsó mondata előtt a szöveg a következő mondattal egészül ki: „A Bizottság levelében említett korrekciót bele kell foglalni a következő héabevallásba.”	Szeretnénk egyértelművé tenni, hogy a Bizottság és a tagállam közötti nézeteltérés esetén a Bizottság által a tagállammal közölt korrekciós összeget figyelembe kell venni a héaalapú saját forrás kiszámításakor. Ezt haladéktalanul bele kell foglalni a tagállam következő héabevallásába, és mindaddig meg kell őrizni, amíg a nézeteltérés nem rendeződik.
A 10. cikk (1) bekezdése	Be kell illeszteni a „3. cikk (2) bekezdésének c) pontjára” való hivatkozást.	A teljesség érdekében javasoljuk, hogy szerepeljen hivatkozás a jogsértésekhez kapcsolódó korrekciókra és kártérítésekre is (lásd: 16. és 18. bekezdés).
A 11. cikk (2) bekezdése	Törölni kell a „4. cikk (3) bekezdésére” való hivatkozást.	Mivel a javasolt 4. cikk csak két bekezdést tartalmaz, és a súlyozott átlagos héamérték kiszámítását a javasolt 4. cikk (2) bekezdése írja le részletesen, a 4. cikk (3) bekezdésére való hivatkozás nem szükséges.
13a. cikk	Ezt a rendelkezést felül kell vizsgálni annak megemlítése érdekében, hogy a jelentés tartalmazza a felülvizsgálati eljárás eredményességének értékelését, valamint a jövőbeli alkalmazását javító intézkedéseket.	További részletekért lásd: 38. bekezdés.