

## Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat tanácsi irányelvre a jövedéki adóra vonatkozó általános rendelkezésekről

COM(2008) 78 végleges/3 – 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

2008. március 4-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 93. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

*Javaslat tanácsi irányelvre a jövedéki adóra vonatkozó általános rendelkezésekről*

A bizottsági munka előkészítésével megbízott szekció 2008. október 2-án elfogadta véleményét. (Előadó: Umberto BURANI.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22-én tartott 448. plenáris ülésén 107 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

### 1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözlöi az Európai Bizottság döntését, hogy a jövedéki adó alkalmazásáról szóló 92/12/EGK alapirányelvet teljesen új szöveggel helyettesíti, amely figyelembe veszi a jövedéki termékek felügyeleti rendszerének (EMCS – Excise Movement and Control System) bevezetését, melyre új jogalapot teremtenek. Az Európai Bizottság megragadta az alkalmat arra, hogy végrehajtsa néhány módosítást, és bevezessen néhány újítást, amelyek a tagállamok közigazgatásában és a szereplők részéről gyűjtött tapasztalatok alapján váltak szükségessé. Az Európai Bizottság ezenfelül egyszerűsített néhány eljárást. A javasolt módosítások és újítások alapvetően nem adnak okot ellenvetésekre. Az EGSZB néhány tényezővel kapcsolatban mégis gondolkodásra kíván készíteni a következő vita során.

1.2 Az Európai Bizottság megadott egy időpontot az irányelv hatálybalépésére, amelyet elméletileg 2009. január 1-jére tűzött ki, azonban tudatában van annak, hogy a javaslat vizsgálata több időt fog igénybe venni, ezenkívül javaslatot tesz arra, hogy az EMCS-eljárás az első fázisban csak meghatározott, az eljárásra már felkészült tagállamokban legyen alkalmazható, ezzel szemben a többi tagállam bizonyos ideig továbbra is a papíralapú eljárással dolgozva.

1.3 Az EGSZB – más érintett felekkel együtt – kétségeinek ad hangot ezzel a tervvel kapcsolatban: a kettős eljárás mind az igazgatási szervek, mind a szereplők számára körülményes és költséges lenne. Azonban az az alternatíva, hogy az EMCS-t csak akkor vezessék be, amikor minden ország indulásra kész, hátrányosan érintené mind azokat az országokat, ahol a rendszer már használatra kész, mind pedig a szereplőket. Az átmeneti megoldás, hogy a rendszert csak az elektronikus eljárást már alkalmazni tudó tagállamokon belül használják fel intézkedésekhez, nem kielégítő, és az EMCS európai bevezetését

talán a távoli jövőbe tolhatja ki. A papíralapú eljárást ebben az esetben minden tagállam addig használná a nemzetközi eljárásokhoz, míg mindenki át tud állni az elektronikus eljárásra.

1.4 Az Európai Bizottság dokumentumának meghatározó része a jövedéki termékeknek a jövedéki adó felfüggesztésével történő szállítását érinti. Az EGSZB üdvözlöi a különböző javasolt újításokat, néhány pontosítás és javaslat fenntartásával (lásd a 4.6–4.9. pontot), amelyek mindenekelőtt az áruk „helyrehozhatatlan károsodásának” most pontosított fogalmát érintik. A távértékesítésekre vonatkozóan a 34. cikk megfogalmazása (lásd a 4.9. pontot) jogi értelmezési problémákat okozhat azzal kapcsolatban, hogy mely országban kell az adót beszedni.

1.5 Az EGSZB ezenkívül javaslatot tesz arra, hogy az új irányelvben pontosan adják meg azokat a mennyiségi és értékbeli korlátokat, amelyekben belül a más tagállamban végzett vásárlásokat magánszemélyek által végzett vásárlásoknak kell tekinteni. Fennáll annak a veszélye, hogy a különböző igazgatási szervek eltérő módon értelmezik és alkalmazzák az előírásokat.

### 2. Az Európai Bizottság javaslata

2.1 Az 1992. február 25-i 92/12/EGK irányelv a jövedéki termékekre vonatkozó olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek főképpen a papíralapú eljárásra támaszkodnak. Az Európai Parlament és a Tanács 2003. június 16-i 1152/2003/EK határozatával **számítógépes rendszer** került bevezetésre a jövedéki termékek szállításának felügyeletére (EMCS – Excise Movement and Control System). A számítógépes rendszer bevezetésével egyszerűsödtek a szereplők számára szükséges eljárások, a hatóságok részéről pedig integrált és eredményes ellenőrzések váltak lehetővé. Az EMCS bevezetése szükségessé teszi, hogy kiigazítsák a **termékek adófelfüggesztéses eljárás mellett történő szállítására** vonatkozó rendelkezéseket.

2.2 Az Európai Bizottság felhasználja ezt az alkalmat arra, hogy **teljes egészében átdolgozza a 92/12/EGK irányelvet**. Az Európai Bizottság nemcsak az EMCS bevezetését veszi figyelembe, amelyhez megteremti a jogalapokat, hanem **szervesen megváltoztatja a teljes előző irányelvet**: a szöveg nyelvi szempontból átdolgozásra kerül, figyelembe véve az új jogalkotási normákat; újrafogalmazza a szöveget, hogy javítsák logikai felépítését, és hogy töröljenek minden, már nem lényeges rendelkezést; figyelembe kell venni az új jogi fogalmakat; a jövedéki eljárásokat egyszerűsíteni és korszerűsíteni kell anélkül, hogy ez hátrányosan befolyásolná a jövedéki ellenőrzéseket.

2.3 Az új szöveg az 5. fejezetben tartalmazza a COM(2004) 227 végleges javaslat lényeges elemeit, amelyek az alapirányelvnek a már forgalomba hozott áruk Közösségen belüli szállítására vonatkozó 7–10. cikkét módosítják. A fenti javaslat tanácsi megvitatását 2005-ben felfüggesztették.

2.4 A javaslatot megelőzte az érintett szereplők átfogó meghallgatása, amelyet egy szakértői csoporttal történő együttműködésben, a jövedékiadó-bizottság vezetésével bonyolítottak le. Ez az eljárás helyes, és valószínűleg lehetővé teszi a dokumentum konfliktusoktól mentes vizsgálatát műszaki szempontok szerint.

### 3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB gratulál az Európai Bizottságnak a kezdeményezéséhez, amely – a kiinduló dokumentummal összehasonlítva – jobban strukturált, rendezettebb, és az igazgatási eljárás egyszerűsítésének megfelelő szöveget eredményezett. Továbbá megállapítható, hogy az Európai Bizottság nagyobb mértékben figyelembe veszi a szereplők igényeit, anélkül azonban, hogy ezáltal elhanyagolná az ellenőrzéseket, amelyek az EMCS-eljárás elfogadásával valószínűleg inkább eredményesebbek lesznek.

3.2 Az új rendelkezések legfontosabb része a **termékeknek az EMCS-eljárás alapján, adófelfüggesztéses eljárás mellett történő szállítására** vonatkozik. Az 1152/2003/EK határozat alapján az EMCS-nek 2009 áprilisában használatra késznek kell lennie. Kérdéses, hogy ezt a dátumot egyes országok be fogják-e tartani, és az, hogy az összes ország nem fogja betartani, szinte biztos. Közös próbaüzemeltetési időre is szükség lesz, amelyre a nemzeti hatóságokkal való szoros együttműködés alapján kerül sor, és amely következképpen a belső eljárások harmonizációját igényli. Ez az igazgatási, műszaki és operatív tényezők szempontjából különösen összetett probléma. Az Európai Bizottság tudatában van ennek: azt javasolja ugyan, hogy az irányelv 2010. április 1-jétől kerüljön alkalmazásra, de azt veszi tervbe, hogy a tagállamok kiegészítő **átmeneti időszakot** igényelhessenek, amely alatt az eredeti irányelv érintett részei maradnak hatályban.

3.3 A tagállamok már elkötelezték magukat az EMCS elfogadása mellett, de nem biztos, hogy ezt valamennyi tagállam szívesen teszi, és könnyen lehet, hogy a teljes megvalósítást

még hátráltatni fogja valamilyen akadály. **Ellenállásokkal** kell számolni, amelyeket valószínűleg műszaki érveléssel támasztanak alá, de amelyeket alapjában véve más természetű megfontolások irányítanak. A jelenlegi irányelvjavaslat elődjének – COM(2004) 227 végleges – mindenekelőtt a jövedéki termékeknek a szabad forgalomba bocsátását követő szállítására vonatkozó 2.3. pontja körüli folyamatok rendkívül tanulságosak: nehéz tárgyalásokat követően az a döntés született, hogy a probléma megoldását „felfüggesztik” a terület teljes felülvizsgálatáig. A jelenleg vizsgálandó javaslat azonban lényegében megegyezik az előzővel.

3.4 A legkényesebb problémák **politikai-gazdasági természetűek**. Minden tagállam más mértékű jövedéki adót vet ki a különböző termékekre, és ez – az árelőny miatt – a **határokon átnyúló vásárlások** közismert problémájához vezet. A belső piac alapelveinek lehetővé kell tenniük a polgárok számára, hogy ne csak nemzeti szinten, hanem határokon átnyúló vásárlások esetén is ki tudják használni az árakban mutatkozó különbségeket. Ezeket az alapelveket mindenesetre megkérdőjelezzik, mihelyt adózási tényezőket érintenek. Nyilvánvaló, hogy a tagállamok a napi realitásban nem szívesen látják ezeket az ügyleteket, amennyiben számukra hátrányt jelentenek, illetve figyelmen kívül hagyják őket, amennyiben profitálnak belőlük. Semmilyen jellegű jövedéki termék nincs kizárva a fenti problémakörből, ahogy ezt a dohányról, az alkoholoról és az üzemanyagról <sup>(1)</sup> az elmúlt időszakban folytatott viták is alátámasztják, miközben **indoklasként az egészséget, a közbiztonságot, a környezetvédelmet és a gazdaságot érintő károkat** hozták fel. A háttérben azonban adózási okok állnak, még ha ezt nem is minden esetben juttatják egyértelműen kifejezésre. A különböző álláspontok tehát a tagállamok által folytatott **szociálpolitikára, gazdasági és pénzügyi politikára** vezethetők vissza, ennek eredményeként pedig a Közösség szintjén **teljességgel politikai probléma** jön létre.

3.5 Az EGSZB tudatában van a téma kényes jellegének, illetve a nehézségeknek, amelyekkel a tagállamok a következő tárgyalások során szembesülhetnek. A tárgyalások pozitív kimenetelére a közös döntésekhez szükséges **rugalmasság** mértékétől függ. Minden kormányzatnak egyensúlyt kell találnia saját igényeinek figyelembevétele, és a jövedéki adó területén a többi félnek tett engedmények között. Másképpen kifejezve: minden országnak meg kell találnia az utat, hogy **megvalósítsa célkitűzéseit a szociális és költségvetési területen, továbbá, hogy célkitűzéseit összhangba hozza a jövedéki adóra vonatkozó közösségi rendelkezésekkel – és nem fordítva.**

<sup>(1)</sup> Lásd például a következő legújabb irányelvjavaslatokat: Javaslat tanácsi irányelvre a jövedékiadó-köteles termékekre vonatkozó általános rendelkezésekről és e termékek tartásáról, szállításáról és ellenőrzéséről szóló 92/12/EGK irányelv módosításáról, (COM/2004/227 végleges – CNS 2004/0072); Javaslat tanácsi irányelvre a 2003/96/EK irányelvnek a kereskedelmi célú üzemanyagként használt gázolaj adóztatása különös rendelkezéseinek kiegészítése, valamint az ólommentes benzin és az üzemanyagként használt gázolaj adóztatásának koordinálása tekintetében történő módosításáról, (COM/2007/52 végleges – CNS 2007/0023); Javaslat tanácsi irányelvre a dohánygyártmányokra alkalmazott jövedéki adó szerkezetéről és adókulcsáról (kodifikált szöveg) (COM/2007/587 végleges).

#### 4. Részletes megjegyzések

4.1 A jelen fejezetben az EGSZB a **legfontosabb**, az Európai Bizottság javaslatával bevezetett **újításokat és módosításokat** vizsgálja meg a jelenlegi szabályozással történő összehasonlítás alapján. Az EGSZB nem kommentálja a nem vitatott pontokat, amelyek szándéka a szöveg egyszerűsítése, és amelyek megfelelnek az ésszerűség szempontjainak és a tematika természetes továbbfejlődésének.

4.2 A 3.2. pontban már említettük, hogy az irányelv elfogadásával az előző, 92/12/EGK irányelvet hatályon kívül helyezik. A **papíralapú eljárás megszüntetésére** mindenestre nem fog sor kerülni az új irányelv hatálybalépésével egyidejűleg: az irányelvjavaslat szerint egy **átmeneti időszak** alatt az áruk szállítása papíralapú kísérő okmányokkal is megengedett lesz. Az átmeneti időszak tartamát senki nem tudja megbecsülni: mindazonáltal biztos, hogy az EMCS komoly problémákba ütközhet, amíg a rendszert nem alkalmazza minden tagállam. Az EGSZB szeretné **felhívni a figyelmet a ráfordításra, amely azon szereplőket**, de azon tagállamok hatóságait is **fenyegeti**, amelyek a mindenkori célország szerint arra kényszerülnek, hogy egyidejűleg **elektronikus és papíralapú rendszerekkel** dolgozzanak.

4.2.1 Az az alternatíva, hogy a rendszert csak azt követően helyezték üzembe, miután minden tagállam létrehozta, egyrészt azt a veszélyt rejti magában, hogy a projektet elhalasztják talán a távoli jövőbe. Másrészt ez az alternatíva az elektronikus eljárást már alkalmazni tudó minden tagállamot arra kényszeríti, hogy várjon, míg a többi tagállam is követi példáját: elfogadhatatlan helyzet, amely nemcsak azokat érinti hátrányosan, akik megfelelő időben felkészültek az új szabályozásra, hanem mindenekelőtt a szereplőket.

4.2.2 Az EGSZB felhívja a figyelmet egy, néhány szakértő által javasolt lehetőségre, amely ugyan szintén nem jelent optimális megoldást, mégis elfogadható kompromisszumot tesz lehetővé: azok a tagállamok, amelyek már felkészültek az elektronikus eljárásra, az elektronikus eljárást belső ügyletekhez használhatnák fel, míg a papíralapú eljárást nemzetközi folyamatokhoz alkalmazhatnák. A rendszert így nemzeti szinten próbálnák ki, mielőtt közösségi szinten kerülne alkalmazásra, mihelyt valamennyi tagállam felkészült.

4.3 Az „**Általános rendelkezések**” című I. fejezetben nem állapítható meg semmilyen lényeges változás a 92/12/EGK irányelvre vonatkozóan: csupán új keretek közé helyezik a témát kisebb változtatások, új definíciók és nem nagy jelentőségű módosítások segítségével.

4.4 „**A jövedékiadó-kötelezettség keletkezése**” című II. fejezet a 7. cikk (4) bekezdésében bevezetett módosítást irányozza elő, mely szerint jövedéki termékek „helyrehozhatatlan károsodása” esetén mentesítik az adóztatás alól azon ter-

mékeket, amelyekre már kivetették az adót. A „helyrehozhatatlan károsodás” fogalmával azon termékeket jelölik, amelyeket a károsodás okától függetlenül már senki nem tud használni. A tényleges újítás abban áll, hogy az új irányelvben már nem kell „vis maior” fennállását igazolni. Az EGSZB azonban felhívja a figyelmet arra, hogy ebben a kérdésben minden tagállam saját előírásokat bocsáthat ki.

4.5 Az „**Előállítás, feldolgozás és tartás**” című III. fejezetben csupán egy fontos újítást vezetnek be: „adóraktárakat” egy másik tagállamban lakhellyel rendelkező személyek számára is lehet engedélyezni. Jóllehet ez megfelel a belső piac logikájának, korábban mégis jelentős korlátozások léteztek.

4.6 A „**Jövedéki termékek szállítása a jövedéki adó felfüggesztésével**” című IV. fejezet a következő újításokat tartalmazza: a 16. cikk kimondja, hogy a termékeket nemcsak az adóraktárakba lehet szállítani, hanem magánszemélyekhez vagy vállalatokhoz („bejegyzett címzettekhez”), illetve megfelelő engedélyezést követően közvetlenül a bejegyzett címzett által megadott rendeltetési helyre is. Az EGSZB üdvözli ezt a rendelkezést, és reméli, hogy az ellenőrző eljárások elég hatékonyak lesznek a visszaélések megszüntetéséhez. Mindazonáltal örvendetes lenne, ha pontosan definiálnák az irányelv hatálya alá tartozó, érintett szakmai profilokat.

4.7 A következő rendelkezések (17–19. cikk) a jövedéki adó felfüggesztésével történő jövedékitemék-szállítással járó kockázatok fedezésére nyújtandó biztosítéokra vonatkoznak, és nem szükséges további megjegyzéseket fűzni hozzájuk. Mindazonáltal különös jelentőséggel bírnak a **2. szakasz** (20–27. cikk) rendelkezései, amelyek a **jövedéki adó felfüggesztésével történő jövedékitemék-szállítással** foglalkoznak. A szakemberek véleménye szerint az eljárások elfogadását különös gondossággal kellene felügyelni **annak biztosítása érdekében, hogy az eljárások eredményes, a hatóságok erőforrásaival összeegyeztethető ellenőrzéseket tegyenek lehetővé**. Az EGSZB felhívja a figyelmet a 20. cikk (1), (2) és (3) bekezdésének rendelkezéseire, amelyek szerint a jövedéki termékek szállítása csak abban az esetben tekintendő jövedéki adó felfüggesztésével lebonyolított szállításnak, amennyiben elektronikus eljárással kerül rá sor. Ezt a rendelkezést a papíralapú eljárásról az elektronikus eljárásra való áttéréshez választott eljárás szerint módosítani kell.

4.8 Az **V. fejezet** a fogyasztásra történő jóváhagyást követően a jövedéki termékek **szállítására és adóztatására** vonatkozik, és nem tartalmaz alapvetően új rendelkezéseket. Megerősítést nyer az az alapelv, hogy a jövedéki adót a beszerzés helye szerinti tagállamban kell kivetni, amennyiben a terméket magánszemély vásárolta meg (30. cikk), ellenben a fogyasztás helye szerinti tagállamban kell kivetni, amennyiben a terméket kereskedelmi céllal vásárolták meg (31. cikk). Megerősítik az adó fizetésére kötelezett személy és a forgalomban lévő termékek meghatározására vonatkozó hatályos előírásokat.

4.9 Különös jelentőségű a **távértékesítésről** szóló 34. cikk. A 30. cikktől eltérően ez a cikk úgy rendelkezik, hogy a **rendel-tetési hely szerinti tagállamban** kell jövedéki adót fizetni az olyan magánszemélyek által megvett jövedéki termékek esetében, amelyeket **az eladó vagy a megbízásából eljáró személy közvetlenül vagy közvetve** más tagállamba irányulóan ad fel vagy szállít. Ebből arra lehet következtetni, hogy a vevő által megvásárolt olyan termékek után, amelyeket a vevő a lakhelyére ad fel, a jövedéki adót a **beszerzés helye szerinti tagállamban** kell megfizetni.

4.9.1 Az EGSZB felteszi a kérdést, hogy ez az előírás nem eredményez-e **értelmezési problémákat**: távértékesítés esetén a vásárlást az eladó lakhelyén teszik véglegessé, amint sor kerül a fizetésre. A termékek vevője és tulajdonosa ezért jogosult, hogy bármely személynek (tehát az eladónak is) utasításokat adjon arra vonatkozóan, hogy a termékeket *az ő nevében és részére* feladják. Jogi szempontok szerint és a tényleges fogyasztás helye szerinti adókiivetés elvével szemben tehát a jövedéki termékeket **mindig úgy lehet tekinteni, hogy magán-személy vette meg, és magánszemély számára adják fel vagy szállítják**, következésképpen a termékekre a szerzés helye szerinti tagállamban kell kivetni a jövedéki adót, még ha a szállítást vagy a feladást az eladó is rendelte el.

4.10 Az EGSZB szeretné felhívni a figyelmet a 34. cikkben található hiányosságra is: a cikk nem pontosítja a mennyiségi és értékbeli korlátokat, amelyeken belül egy másik tagállamban lebonyolított vásárlást magánszemélyként végzett vásárlásnak

kell tekinteni. Egyértelmű adatokra van szükség ahhoz, hogy a belső piacon az egyes tagállamok ne hozzanak eltérő és ellentétes intézkedéseket. Az EGSZB ezekből – de nem csupán ezekből – a szempontokból kiindulva arra kéri az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy fogalmazzanak meg világosabb és átláthatóbb szabályokat; ez egyszerűbbé tenné a polgárok és a vállalkozások életét.

4.11 A további rendelkezések a **VI. fejezetben** (Egyéb rendelkezések) a jelölésre vonatkoznak; a hajók és légi járművek fedélzeti készletére vonatkozó hatályos előírások változatlanul maradnak. A 38. cikk a **borkistermelőkre** (évi átlagban kevesebb, mint 1 000 hl) vonatkozik, akik a jövedékiadó-köteles termékek előállítására és tartására tekintetében egyszerűsített eljárást alkalmazhatnak.

4.12 A **VII. fejezet** (Záró rendelkezések) megerősíti a „**jövedékiadó-bizottságot**”, valamint a megfelelő végrehajtási rendelkezéseket: a 92/12/EGK irányelvet egy meghatározott időponttól számítva kellene hatályon kívül helyezni, amelyet az Európai Bizottság óvatosan vitára bocsát (2009. április 1.). Ugyanez érvényes az átmeneti időszakra is (amelynek teljesen hipotetikusan 200... 12.31-én kellene lejárnia), amely alatt a tagállamok az előző irányelv rendelkezései szerint is eljárhatnak. Az EGSZB, hasonlóan más intézményekhez és szakértőkhöz, azon a véleményen van, hogy ezek csak hozzávetőleges határidők, amelyeket reális értékelés és az EMCS teljes megvalósítása során fellépő gyakorlati nehézségek figyelembevételét követően meg kell hosszabbítani.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 22-én.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Mario SEPI