



Strasbourg, 2019.1.15.
COM(2019) 8 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI
TANÁCSNAK ÉS A TANÁCSNAK**

Úton a hatékonyabb és demokratikusabb uniós adópolitikai döntéshozatal felé

1. Bevezetés

Az adózás társadalmunk működésének egyik alapfeltétele, és a kormányzás valamennyi szintjén kulcsfontosságú közpolitikai eszköz. Az adózás jelenti a kormányzatok elsődleges bevételi forrását, és központi szerepet játszik a gazdaság hatékonyságának, valamint stabilitásának egy méltányos és befogadó társadalom keretében történő biztosítása szempontjából. A nemzeti adóügyi jogszabályok összehangolására, közelítésére vagy harmonizálására irányuló intézkedések ezért – a Szerződésekben meghatározott kereteken belül és a szubszidiaritás elvével összhangban – az uniós szintű szakpolitika fontos eszközeinek tekinthetők. Ezért már az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó, 1957. évi szerződés is rendelkezett az ilyen intézkedések jogalapjáról mint az európai integráció szükséges eleméről. Az uniós adópolitika kezdetben főként az egységes piac létrejötte előtt álló akadályok felszámolására¹ és a verseny torzulásának megelőzésére összpontosított. Ehhez több olyan sikertörténet is köthető, mint például a határokon átnyúló tevékenységet folytató vállalkozások kettős adóztatásának minimalizálására irányuló jogszabályok² elfogadása, amelyek alapvető fontosságúak voltak a belső piac kiépítése szempontjából.

Az adózásra vonatkozó jogszabályok hosszú évek óta szorosan összefüggnek a nemzeti szuverenitás kérdésével, hiszen az adózás fontos szerepet játszik a nemzeti bevételek, költségvetések és politikai döntések szempontjából. A tagállamok igyekeztek megőrizni ezt a szuverenitást, és erre irányuló törekvéseik egyik eszközének az egyhangú jóváhagyáson alapuló – a nemzeti vétőjog gyakorlásának lehetőségét is magában foglaló – döntéshozatalt tekintették. Ennek eredményeként a Szerződések megőrizték azt az általános szabályt, hogy a Tanácsnak egyhangúlag kell határoznia az adózás területére vonatkozó javaslatokról ahhoz, hogy azokat uniós szinten el lehessen fogadni, amely követelményt eredetileg a kevesebb tagállamból álló, korlátozott mértékű integráció és hagyományosabb jellegű gazdaság jellemezte, a jelenleginél kevesebb határokon átnyúló kihívással szembesülő Unióra szabták.

Azóta uniós és globális szinten is új kihívások jelentek meg, amelyek uniós és nemzeti szinten egyaránt rávilágítottak az adópolitika terén alkalmazott egyhangú döntéshozatal korlátaira. A mai nagyobb, modern, szorosabban integrált EU esetében már nem alkalmazható kizárólag nemzeti alapú megközelítés az adózás tekintetében, az egyhangú döntéshozatal pedig sem célszerűnek, sem hatékynak nem tekinthető. A nemzeti és a közös érdekek összefonódnak. A vállalkozások és a polgárok megnövekedett mobilitása következtében az egyes tagállamok adózással kapcsolatos döntései jelentős hatással lehetnek a többi tagállam bevételeire és politikai döntéshozatali mozgásterére. A globalizáció és a digitalizáció olyan közös kihívásokat teremtett, amelyekre közös megoldásokat kell találni. Az Egyesült Államok közelmúltbeli adóreformja és a külső versenynyomás egyéb formái megkövetelik a tagállamoktól, hogy az uniós adórendszer versenyképességének erősítése

¹ Különösen a jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 110. cikkében rögzített, a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezés, valamint a többek között a forgalmi adókra és a hozzáadottérték-adóra (héta) vonatkozó közös szabályok bevezetése révén.

² Ilyen például az anya- és leányvállalatokról szóló irányelv, a kamat- és jogdíjfizetésekről szóló irányelv, valamint az egyesülésekről szóló irányelv.

révén együttesen lépjenek fel az Unió érdekeinek védelmében. Az összehangolt uniós adóügyi fellépés elengedhetetlen a tagállamok bevételeinek védelme, valamint a méltányos adózási környezet mindenki számára történő biztosítása szempontjából. Ahhoz, hogy az uniós adópolitika lépést tudjon tartani napjaink rohamosan változó adóügyi környezetével, képesnek kell lennie a gyors reagálásra és alkalmazkodásra. Ez azonban az egyhangú döntéshozatal szabályának alkalmazása esetén nem lehetséges. Napjainkban előfordulhat, hogy hónapokon belül le kell zárni olyan kérdéseket, amelyek megvitatása korábban évekig is elhúzódhatott. A tagállamok előtt napjainkban álló kihívások nagyságrendjére tekintettel nem szabad megengedni, hogy a fontos döntések meghozatala egyetlen tagállam miatt elakadhasson.

Az adóügy az utolsó olyan uniós szakpolitikai terület, ahol a döntéshozatal kizárólag egyhangúságon alapul. Az elmúlt 30 év során a Szerződések egymást követő módosításaival más területeken hozzáigazították a döntéshozatali eljárásokat a gazdasági, környezeti, társadalmi és technológiai változásokhoz, és ez egyértelmű eredményeket hozott. Jelenleg a minősített többségen alapuló döntéshozatal számít az általános szabálynak, és ez olyan szakpolitikák esetében is igaz, amelyek politikai szempontból legalább annyira érzékeny területnek tekinthetők, mint az adóügy³. A tagállamok számára nem volt könnyű elfogadni a többi szakpolitikai területen az egyhangúról a minősített többségi szavazásra való áttérést. Mégis elfogadták azt, ugyanis felismerték, hogy az EU-nak hatékony döntéshozatali eszközökre van szüksége ahhoz, hogy eredményesen reagáljon napjaink kihívásaira, valamint szélesebb körben tegye lehetővé az egységes piac és a gazdasági és monetáris unió előnyeinek kihasználását. Az európai integráció terén az elmúlt évtizedekben elért legfontosabb eredmények némelyike e változás nélkül nem lett volna lehetséges.

Bár bizonyos szakpolitikák tekintetében az eredeti Szerződések is biztosították a minősített többséggel történő döntéshozatal lehetőségét, csupán az 1980-as évek második felétől került sor a minősített többségi szavazás tényleges alkalmazására azokon a területeken, ahol az lehetséges volt. Az 1986-os Egységes Európai Okmány elfogadása nyomán az egységes piacra vonatkozó legtöbb döntés esetében áttértek a minősített többségi szavazáson alapuló döntéshozatalra, és ez szolgált a fő hajtóerőként ennek az emblematikus, a Közösségen belül új dinamizmust eredményező, példátlan eredménnyel járó projektnek a befejezéséhez.

A jelenleg fennmaradó egyetlen kivétel gátolja az előrelépést az uniós szakpolitikai célok elérése és az egységes piac megvalósítása terén. Eljött az ideje annak, hogy az adójogi jogszabályokkal kapcsolatos döntéshozatalt összhangba hozzák más, hasonlóan fontos szakpolitikai területek döntéshozatali gyakorlatával.

³ Az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány, amely 1987. július 1-jén lépett hatályba, az egyhangú szavazás helyett a minősített többségi szavazást tette az általános szabállyá az egységes piacra vonatkozó szabályozás harmonizálása tekintetében. Ezt további lépések követték, amelyek keretében számos szakpolitikai területre kiterjesztették a minősített többségi szavazást, köztük a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre, a büntetőjogi harmonizációra és a rendőrségi együttműködésre.

Az adózás ezenkívül azon kevés szakpolitikai terület egyike, ahol a döntéseket továbbra is különleges jogalkotási eljárás keretében hozzák meg. A jelenlegi – 1958 óta követett – gyakorlat szerint az adózással kapcsolatos uniós kezdeményezéseket a Tanács fogadja el a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamentnek pedig mindössze konzultációs szerepe van. Az, hogy a közvetlenül megválasztott Európai Parlamentet kihagyják a döntéshozatalból egy olyan fontos szakpolitikai területen, mint az adózás, nem egyeztethető össze az Unió demokratikus céljaival. A rendes jogalkotási eljárásra való áttéréssel megszüntethető lenne a demokratikus deficit e megnyilvánulása.

A Bizottság a jelenlegi megbízatásának kezdete óta egy igazságosabb és hatékonyabb európai adórendszer kialakítását szorgalmazza. A tagállamok számos új, részletes szabályt fogadtak el annak érdekében, hogy megvédjék erőforrásaikat a társasági adó kikerülésének az EU egész területén megfigyelhető jelenségével szemben, és egyúttal tisztességesebb és stabilabb környezetet biztosítsanak a vállalkozásoknak.

Az Unió helyzetét értékelő 2017-es 2018-as beszédében⁴ Juncker elnök ennek fényében javasolta a minősített többségi szavazásra való áttérést bizonyos adóügyi kérdésekben:

„Az szeretném, hogy az egységes piaccal kapcsolatos fontos kérdésekben gyakoribb és egyszerűbb legyen a Tanácsban a minősített többséggel történő határozathozatal, az Európai Parlament azonos mértékű részvétele mellett. Ehhez nem kell megváltoztatnunk a Szerződéseket. A jelenlegi Szerződésekben vannak olyan áthidaló klauzulák, amelyek lehetővé teszik, hogy bizonyos esetekben az egyhangúságról áttérjünk a minősített többségi szavazásra – amennyiben az Európai Tanács egyhangúan dönt erről az eljárásról.

Továbbá nagyon amellet vagyok, hogy áttérjünk a minősített többségi szavazásra a közös konszolidált társaságiadó-alapot, a hozzáadottérték-adót, a digitális ipar igazságos megadóztatását és a pénzügyi tranzakciókra kivetendő globális adót érintő kérdésekben.”

Ennek megfelelően e közleménynek nem célja, hogy az uniós hatáskörök adózás területén történő elosztásának módosítását javasolja. Ezenkívül nem irányozza elő a személyi- és társaságiadó-kulcsok harmonizált rendszerére az EU egész területén való áttérést sem. A jelenlegi közlemény mindössze annak módosítását javasolja, ahogy az EU az adózás területére vonatkozó hatásköröit gyakorolja. A közlemény különösen meghatározza e cél elérésének ütemtervét. Célja, hogy széles körű politikai vitát indítson el, és a következő európai választások előtt segítse az uniós vezetők munkáját. A Bizottság e megbeszélések fényében, valamint az elkövetkező évek prioritásai alapján dönti el, hogy milyen konkrét javaslatokat kell tenni.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_hu

2. Miért van szükség a változásra?

2.1. Jobb adópolitika az erősebb és versenyképesebb egységes piac érdekében

Az egyhangú döntéshozatal miatt nem használhatók ki teljes mértékben az adózásban rejlő azon lehetőségek, amelyek elősegítenék a közös piac megőrzését és elmélyítését, továbbá támogatnák az inkluzív növekedést a különböző országokban. Az adózás központi szerepet játszik az erős és dinamikus – a vállalkozásokat támogató, befektetőket vonzó és a legerősebb globális piacokkal versenyezni képes – egységes piac kialakításában. Döntő fontosságú a növekedés és a munkahelyteremtés szempontjából, mivel befolyásolja a vállalkozások terjeszkedési, beruházási és foglalkoztatási döntéseit. Az adózásnak ezenkívül kulcsfontosságú szerepe van a társadalmi igazságosság biztosításában a polgárok részére, valamint az egyenlő versenyfeltételek megteremtésében az uniós vállalkozások részére. Ez derült ki egy közelmúltbeli Eurobarométer felmérésből⁵ is, amelyben a válaszadók háromnegyede jelölte meg az adóvisszaélések elleni küzdelmet az uniós fellépés kiemelt fontosságú területeként.

Ugyanakkor potenciális pozitív hatásai ellenére az uniós adópolitika nem képes teljes mértékben kibontakoztatni az adózásban rejlő lehetőségeket. Az egységes piacon a vállalkozások és a fogyasztók határok nélkül élvezik a közös szabályok és normák előnyeit. Az európai monetáris unión belül a gazdasági tevékenységeket elősegíti a közös valuta. Ezzel szemben a közvetlen adózás, valamint kisebb mértékben ugyan, de a közvetett adózás is még mindig 28 különböző nemzeti jogi szabályozás hatálya alá tartozik. E széttagoltság orvoslásának elmulasztásával a tagállamok óriási megfelelési költségeket rónak az uniós vállalkozásokra, különösen a kkv-kra, és globális szinten kevésbé vonzó lehetőséggé teszik az egységes piacot a beruházások szempontjából.

Az évek során az egyhangúság követelménye akadályozta az előrelépést az egységes piac megerősítéséhez és az EU versenyképességének növeléséhez szükséges fontos adóügyi kezdeményezések terén.

A közös összevont társaságiadó-alap (KÖTA) mint az EU egészében alkalmazandó korszerű, méltányos, vállalkozásbarát társaságiadó-rendszer bevezetését például 2011-ben javasolták először. A KÖTA⁶ – amely 2016-ban került ismét napirendre – példátlan egyszerűséget, könnyebb üzletvitelt és jogbiztonságot nyújtana a vállalatoknak, és egyúttal azt is biztosítaná, hogy a multinacionális vállalatok tisztességes arányban, a nyereségük keletkezésének helyével arányos mértékben vegyék ki a részüket az adófizetésből. A KÖTA-ról szóló tárgyalások azonban továbbra sem zárultak le a Tanácson belül, mivel a tagállamok továbbra is egyhangúlag próbálnak megállapodni a társasági adózás jövőjéről.

Az egységes héabevallás egy másik olyan javasolt kezdeményezés, amely radikálisan javította volna az üzleti környezetet az egységes piacon. A héabevallások benyújtására

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it>

⁶ COM(2016) 685 final, 2016. október 25.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf

szolgáltató egyszerű, harmonizált rendszer bevezetése révén az erre vonatkozó javaslat évente 15 milliárd EUR-val tudta volna csökkenteni a határokon átnyúló tevékenységet folytató vállalkozások adminisztratív terheit. Az egyhangúság elérésére tett erőfeszítéseik során azonban a tagállamok olyan megoldás felé kezdtek elmozdulni, amely teljes mértékben aláásta volna az egyszerűsítés célját. Végül a Bizottságnak 2016-ben vissza kellett vonnia a javaslatot, így az uniós vállalkozások továbbra is 28 különböző űrlap valamelyikén nyújtják be héabevallásukat.

Az uniós adópolitikával kapcsolatos fellépés elmaradásának költségei

A végleges héarendszer hozzájárulhatna az éves szinten 147 milliárd EUR-t kitevő, adókiadás és adókiadás miatti héabevétel-kiesés⁷ felszámolásához, továbbá csökkenthetné a héacsalást, amely jelenleg évente mintegy 50 milliárd EUR kiesést okoz az állami költségvetéseknek⁸.

A közös összevont társaságiadó-alap hosszú távon akár 3,4 %-kal is növelné az uniós beruházásokat, és akár 1,2 %-kal gyorsítaná a növekedést (ami körülbelül 180 milliárd EUR-nak felel meg⁹).

A Bizottság által 2011-ben javasolt¹⁰ **pénzügyi tranzakciós adó** évente 57 milliárd EUR új bevételt jelentene.

A 2018-ban rövid távú megoldásként javasolt¹¹ **digitális szolgáltatási adó** körülbelül 5 milliárd EUR éves bevételt jelentene az Unión belül, és hozzájárulna az egységes piac szétaprózódásának megelőzéséhez¹².

Az adópolitika terén alkalmazott egyhangú döntéshozatal káros hatást gyakorolt az EU tágabb értelemben vett politikai prioritásaira is. Az adózás alapvető fontosságú számos, az EU legambiciózusabb projektjei közé tartozó kezdeményezés, így a gazdasági és monetáris unió, a tőkepiaci unió, a digitális egységes piac, a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keret, illetve a körforgásos gazdaság szempontjából. Az energiaadó-irányelv felülvizsgálatára irányuló bizottsági javaslat¹³ célja például az volt,

⁷ *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2018 Final Report* (A héabevétel-kiesés vizsgálata a 28 uniós tagállamban és az erről szóló jelentések: 2018. évi végleges jelentés): https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

⁸ 2011 és 2016 között a héabevétel-kiesés teljes összege több mint 960 milliárd EUR-t tett ki.

⁹ Az uniós gazdaság 2017-es mérete alapján.

¹⁰ COM(2011) 594 végleges. Miután egyértelművé vált, hogy az Unió egészét érintően harmonizált pénzügyi tranzakciós adóra vonatkozó eredeti javaslat nem talál egyhangú támogatásra a Tanácson belül, a Bizottság 11 tagállam kérésére javaslatot terjesztett elő a megerősített együttműködés e területen történő engedélyezésére (COM(2013) 71 final).

¹¹ COM(2018) 148 final.

¹² COM(2018) 146 final. Az „*Elérkezett az idő a digitális gazdaságra vonatkozó modern, méltányos és hatékony adóztatási keret létrehozására*” című bizottsági közlemény kiemeli, hogy a digitális üzleti modelleket alkalmazó vállalkozások által fizetett adó mértéke több mint kétszer kisebb a hagyományos üzleti modellek szerint működő vállalatok által fizetett adónál, ugyanis míg az előbbieket esetében az átlagos effektív adókulcs 9,5 %, addig az utóbbiak esetében 23,2 %.

¹³ COM(2011) 169 végleges.

hogy a CO₂-kibocsátásnak a tüzelőanyagra kivetett adókulcs meghatározásakor való figyelembevételével támogassa az EU környezetvédelmi, éghajlat-politikai és energiaügyi célkitűzéseit. Maximalizálta volna az energiaadóztatásban rejlő azon lehetőségeket, amelyek támogatnák az éghajlatváltozással kapcsolatos kötelezettségvállalások teljesítését és a fenntartható növekedést. Emellett orvosolta volna azt a paradox helyzetet, miszerint Európában bizonyos esetekben a legszennyezőbb üzemanyagokat terhelik a legalacsonyabb adók. A tagállamok azonban nem jutottak egyhangú megállapodásra, így a Bizottság végül visszavonta a javaslatot, hogy elkerülje egy, a kitűzött célokkal ellentétes szöveg elfogadását. Az energiaadóztatásra vonatkozó uniós jogi keret ennek következtében a mai napig ellentétes az Unió környezetvédelmi és éghajlat-politikai céljaival, a Szerződésekben rögzített „a szennyező fizet” elvet pedig nem hajtják végre teljes körűen. Az uniós egységes piac negatív szociális és környezeti externáliáira – például a közlekedés és az energia területén – „a felhasználó fizet” és „a szennyező fizet” elv alapján kivetett harmonizált, célzott adók rendszere azt is lehetővé tenné az EU számára, hogy egy hatékonyabb és fenntarthatóbb gazdaság felé mozduljon el. Ez rávilágít az adózás terén alkalmazott egyhangú döntéshozatalnak a kívánttal ellentétes hatást kiváltó jellegére, és további bizonyítékként szolgál a változás szükségességére.

Az egyhangú döntéshozatal ellenére az elmúlt években jelentős előrelépések is történtek az uniós adópolitika terén, ez azonban javarészt a nyilvánosság részéről történt nyomásgyakorlásnak volt köszönhető. 2015 óta számos új jogszabályt fogadtak el az adózás átláthatóságának fokozása¹⁴, az adóvisszaélések felszámolása¹⁵, a héacsálás elleni fellépés¹⁶ és az elektronikus kereskedelemre vonatkozó héaszabályok reformja¹⁷ érdekében. A tagállamok ezenkívül a Tanácson belül együttműködve kidolgozták a nem együttműködő adójogrendszerek közös feketelistáját is. Ez azt bizonyítja, hogy a tagállamok elismerik az uniós adóügyi fellépés által képviselt értéket, és – amennyiben mindez megfelelő politikai akarattal párosul – képesek konszenzust elérni.

Az adózás terén a közelmúltban tapasztalt lendület mögött azonban nagyrészt a nyilvánosság által gyakorolt nyomás és a külső hatások álltak. A pénzügyi válság és a médiában megjelent

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en

¹⁵ A Tanács (EU) 2016/1164 irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról (ATAD1) (HL L 193., 2016.7.19., 1–14. o.), valamint a Tanács (EU) 2017/952 irányelve (2017. május 29.) az (EU) 2016/1164 irányelvnek a harmadik országokat érintő hibrid struktúrákból adódó diszkrepanciák tekintetében történő módosításáról (ATAD2) (HL L 144., 2017.6.7., 1–11. o.).

¹⁶ A Tanács (EU) 2017/2454 rendelete (2017. december 5.) a hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről szóló 904/2010/EU rendelet módosításáról (HL L 348., 2017.12.29., 1–6. o.), a Tanács (EU) 2018/1541 rendelete (2018. október 2.) a 904/2010/EU és az (EU) 2017/2454 rendeletnek a hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködés megerősítésére irányuló intézkedések tekintetében történő módosításáról (HL L 259., 2018.10.16., 1–11. o.), megállapodás az Európai Unió és a Norvég Királyság között a hozzáadottérték-adó területén a közigazgatási együttműködésről, a csalás elleni küzdelemről és a követelések behajtásáról (HL L 195., 2018.8.1., 3–22. o.).

¹⁷ A Tanács (EU) 2017/2455 irányelve (2017. december 5.) a 2006/112/EK irányelvnek és a 2009/132/EK irányelvnek a szolgáltatásnyújtásra és a termékek távértékesítésére vonatkozó bizonyos hozzáadottértékadó-kötelezettségek tekintetében történő módosításáról (HL L 348., 2017.12.29., 7–22. o.).

adóbotrányok¹⁸ nyomán a polgárok igazságosabb és hatékonyabb adózást követeltek, és nyomást gyakoroltak a tagállamokra a nagyon is szükséges reformok végrehajtása érdekében. Az olyan nemzetközi adóügyi fejlemények, mint a G20-ak és az OECD adóalap-erőzióra és nyereségátcsoportosításra vonatkozó projektje, szintén uniós fellépésre ösztönözték a tagállamokat. Az uniós adópolitikának azonban nem szabad a közfelháborodástól és a külső partnerek menetrendjeitől függnie a hiányosságok hatékony kezelése és a közös célkitűzések elérésének előrehaladása tekintetében. Több nagyon fontos, az egységes piac hatékonyságának növelését célzó adópolitikai javaslatot még mindig nem fogadtak el. Az uniós adópolitika ütemének igazodnia kell azokhoz a célokhoz, amelyeket az támogatni hivatott. A tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy megfelelő időben meghozzák a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy egy előremutató adózási keret alakuljon ki, és sikeresen reagáljanak az új kihívásokra. Ennek megkönnyítése érdekében hatékonyabb döntéshozatali folyamatra van szükség.

2.2. Megosztott szuverenitás a nemzeti adószuverenitás védelme érdekében

Az adózás kérdése szorosan kapcsolódik a nemzeti szuverenitáshoz. A tagállamok megítélése szerint az adózás – akárcsak a költségvetés – kérdése közvetlenül kapcsolódik olyan, elsősorban politikai döntésekhez, amelyek kapcsán elszámoltathatósággal tartoznak a tagállami választópolgároknak. A tagállami hatóságok ezenkívül – a költségvetési igények kielégítése érdekében – saját területükön teljes mértékben maguk felelősek az adóbeszedésért és -ellenőrzésért. Emellett a tagállamok több kritikus területen – például az energiaellátás terén – gyakran nemzetbiztonsági kérdésként is tekintenek az adózásra. Ennek kapcsán néhány tagállam azon az állásponton van, hogy az egyhangúság szabálya garantálja a nemzeti adópolitikai szuverenitás tiszteletben tartását az uniós szinten elfogadott, nem kívánt módosításokkal szemben. Egyesek attól tartanak továbbá, hogy az egyhangúság szabálya nélkül az EU túllépné a hatáskörét, és beavatkozna a társasági adókulcsok, a személyi jövedelemadók vagy más olyan adók megállapításába, amelyek nem érintik az egységes piacot. Ezek az aggodalmak megalapozatlanok.

Annak érdekében, hogy az uniós adópolitikában rejlő lehetőségek teljes mértékben kiaknázhatók legyenek, módosítani kell a döntéshozatali folyamatot, hogy a Tanács kellő időben fogadhasson el olyan költségvetési intézkedéseket, amelyek megfelelnek a nagymértékben integrált gazdaságok alkotta egységes piacnak. A mobil vállalkozások, a digitalizált tevékenységek és az immateriális javak világában az adópolitika már nem kezelhető kizárólag a nemzeti határokon belül. A tagállamok adóalapját napjainkban fenyegető veszélyek – például a káros adóverseny és az agresszív adótervezés – egyoldalúan nem háríthatók el. Egyre inkább az lesz a jellemző, hogy a tagállamok csakis egymással együttműködve képesek elérni politikai céljaikat és elhárítani az adóalapjukat fenyegető veszélyeket.

¹⁸ Offshore Leaks (2013. április), Lux Leaks (2014. november), Swiss Leaks (2015. február), Panama Papers (2015. április), Bahamas Leaks (2016. szeptember), Football Leaks I (2016. november), Paradise Papers (2017. november), Dubai Papers (2018. szeptember), Football Leaks II (2018. november), CumEx Files (2018. november).

Az adópolitikák uniós szintű összehangolása valójában megóvhatja a tagállamok cselekvési képességét, ezáltal pedig szuverén jogaikat is. A Szerződésekben foglalt szabadságjogok alapján a tagállamok már jelenleg is bizonyos mértékben közösen gyakorolják az adózással kapcsolatos szuverenitásukat. A minősített többségi döntéshozatalra való áttérés semmilyen módon nem korlátozná a tagállamok adózással kapcsolatos hatásköreit, és nem változtatná meg az unió hatáskörét e tekintetben. Ugyanakkor hatékonyabb döntéshozatalt tenne lehetővé a megosztott szuverenitás uniós szinten történő gyakorlásához, amelynek révén a tagállamok képesek lennének kezelni a közös kihívásokat, megvédeni bevételeiket, növekedésbarát adópolitikát megvalósítani, valamint elhárítani az adóalapokat fenyegető külső veszélyeket. A közös uniós fellépés jelenti például az egyetlen lehetőséget az évente 50 milliárd EUR állami bevétel kiesését okozó héacsalással, valamint a becslések szerint évente 50–70 milliárd EUR kiesést okozó adókijátszással és adókikerüléssel összefüggő, határokon átnyúló problémák kezelésére. Így az új nemzetközi környezetben a tagállamok abban megnyilvánuló szuverenitása, hogy uniós szintű intézkedéseket hozhatnak kulcsfontosságú adóügyi kérdésekben, gyakran hasznosabb, mint az e területen fennálló egyéni nemzeti szuverenitásuk.

A tagállamok azonban több esetben a szuverenításra és az egyhangú döntéshozatalra alapozták az egyedi nemzeti érdekeiknek az egységes piac kárára történő védelmet szolgáló érveléseiket. Mindez lehetővé teszi számukra, hogy gazdasági modelljeiket egy olyan adórendszer koncepciója alapján alakítsák ki, amelynek célja bizonyos tevékenységek vagy fogyasztók vonzása, például a dohányra és az alkoholra kivetett jövedéki adó nagyon alacsony szintje vagy a vállalkozások, illetve vagyonos magánszemélyek számára vonzó adózási szabályok révén. A tagállamok – annak érdekében, hogy adott területeken megvédjék érdekeiket – néha akadályozták az egyes adóügyekben történő előrelépést, a kollektív megközelítés azonban ezt meghaladva védené az EU magasabb szintű érdekeit. A megtakarítások adóztatásáról szóló irányelv¹⁹ elfogadása például több mint 14 évig tartott, és további két évre volt szükség a végrehajtásához. Annak a 2008-ban javasolt módosításnak²⁰ az elfogadását, amely az irányelv maradéktalan hatékonyságát volt hivatott biztosítani az adócsalás elleni küzdelem terén, további hat évig akadályozták. Jogosan vetődik fel a kérdés, hogy egy olyan helyzet, amelyben egy tagállam egymagában megakadályozhatja a másik 27 tagállam által bevezetni kívánt kezdeményezések elfogadását, előnyös-e a másik 27 tagállam mindegyikének nemzeti szuverenitása szempontjából.

Az adóverseny önmagában nem káros. Egyes esetekben azonban korlátozhatja az összes tagállam szakpolitikai döntéshozatali lehetőségeit. Például ha valamely tagállam a mobil adóalapok – például a tőkejövedelem – magához vonzását szolgáló adóintézkedéseket vezet be, az általában az összes tagállamban az ilyen jellegű jövedelemre kivetett adók

¹⁹ A Tanács 2003/48/EK irányelve (2003. június 3.) a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról (HL L 157., 2003.6.26., 38–48. o.)

²⁰ Javaslat: a Tanács irányelve a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról szóló 2003/48/EK irányelv módosításáról, 2008.11.13., COM(2008) 727 végleges.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en

csökkenésével jár. E csökkentés ellensúlyozása érdekében az érintett tagállamoknak gyakran emelniük kell a kevésbé mobil adóalapokra, például a munkajövedelemre vagy a fogyasztásra kivetett adók mértékét. Ennek következtében nagyobb teher hárul a munkavállalókra, a fogyasztókra és a belföldi vállalkozásokra. Ez aláássa a tagállami adórendszerek méltányosságát, valamint általánosságban az EU növekedésbarát politikáját is. A minősített többségi szavazás tehát elősegítené az adóverseny határokon átnyúló hatásainak enyhítését.

Az uniós adópolitika nem függhet egy olyan, egyhangú döntéshozatalt előíró szabálytól, amellyel pusztán nemzeti érdekekből, az egységes piac és a többi tagállam igényeinek kárára vissza lehet élni. Az adózás terén a minősített többségi szavazásra való áttérés lehetővé tenné a tagállamoknak, hogy hatékonyabban ellenőrizzék szuverenitásuk azon részét, amelyet az Unió egészének, valamint a jobb közös és egyéni eredményeknek az érdekében közösen gyakorolnak.

2.3. Hatékonyabb döntéshozatal a jobb döntések és az erősebb demokratikus legitimitás érdekében

A minősített többségi szavazásra való áttérés javítaná a Tanács adóügyi döntéseinek minőségét. Az egyhangúság követelménye általában négy szempontból akadályozza a hatékony döntéshozatalt.

Először is rendkívüli módon megnehezíti bármilyen kompromisszum elérését, mivel egyetlen tagállam is képes megakadályozni azt, hogy a tagállamok megállapodásra jussanak. E tekintetben a tagállamok gyakran tartózkodnak attól, hogy a Tanácson belül behatóbb tárgyalásokat folytassanak a lehetséges megoldásokról, mivel tudják, hogy a számukra kedvezőtlen eredményeket a tagállamok egyszerűen megvétőzhatják. Az „egyhangúság kultúrája” bizonyos esetekben arra ösztönzi a tagállamokat, a minisztereket és a nemzeti közigazgatási szerveket, hogy belföldi rendszereik megőrzésére összpontosítsanak ahelyett, hogy az EU általános érdekeinek védelméhez szükséges kompromisszumra törekednének. Ez a magyarázata annak, hogy a tagállamoknak számos adójavaslatról évekig tart megállapodniuk, vagy azok elfogadását egyes szereplők egyszerűen akadályozzák a Tanácsban anélkül, hogy azokról bármilyen tárgyalásra kerülne sor.

Másodszor, még ha sikerül is egyhangúan megállapodni egy adóügyi kérdésben, az elért megegyezés általában a legkisebb közös nevezőre szorítkozik, ami korlátozza a vállalkozásokra és a fogyasztókra gyakorolt pozitív hatást, vagy nehezebbé teszi a végrehajtást. A héaszámlázási irányelvet²¹ például a számlázási követelmények közötti – a tagállamok számára fenntartott alternatívákból eredő – eltérések árán fogadták el.

Harmadszor az adózás területén alkalmazott egyhangúsági követelmény nem kívánt hatásokat gyakorolt a döntéshozatali folyamatra, ugyanis egyes tagállamok alkualapként használhatnak fel bizonyos fontos adóügyi javaslatokat teljesen más ügyekkel összefüggő igényeik kapcsán, vagy annak érdekében, hogy nyomást gyakoroljanak a Bizottságra bizonyos jogalkotási javaslatok megtétele érdekében. Ez történt például akkor, amikor az

²¹ A Tanács 2010/45/EU irányelve (2010. július 13.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelvnek a számlázás szabályai tekintetében történő módosításáról (HL L 189., 2010.7.22., 1–8. o.).

adókikerülés elleni irányelvről történő megállapodást egyes, a héára vonatkozó fordított adózás engedélyezését kérő tagállamok hátráltatták.

Végül pedig az adózás területén alkalmazott egyhangú döntéshozatal a kívánttal ellentétes hatást vált ki. Az egyhangúlag meghozott döntések csak egyhangúlag vonhatók vissza. A tagállamok emiatt gyakran túlzottan óvatosak, ami visszafogja az ambícióikat és gyengíti a végeredményt. A tagállamok tartanak az olyan helyzetektől, amelyekben az adók megfelelő beszedését megakadályozó vagy egy másik tagállamot nem kívánt előnyhöz juttató irányelvek kerülnek elfogadásra, mivel ilyen esetekben az érintett tagállam beleegyezése nélkül később nem módosíthatnák a jogszabályt.

Az Európai Parlament bevonása is javítaná a döntéshozatalt az adózás terén. Az elmúlt évek során, amikor a sajtó félévente számolt be újabb és újabb adóbotrányokról, az Európai Parlament jelentős hatást gyakorolt az uniós adópolitikára. Politikai súlyát arra használta fel, hogy – számos *ad hoc* bizottság keretében – ambiciózus menetrendet szorgalmazzon a méltányos adózás érdekében. Az Európai Parlamentnek azonban nincs szavazati joga az adózásra vonatkozó jelenlegi különleges jogalkotási eljárásban. Így a politikai nyomásgyakorlás az egyetlen olyan eszköz, amellyel képes befolyásolni az uniós adóügyi döntéshozatalt. A minősített többségi döntéshozatalra való áttérés révén az Európai Parlament – rendes jogalkotási eljárás keretében – képes lenne teljes mértékben hozzájárulni az uniós adópolitika alakításához. A nemzeti nyomástól és érdekektől függetlenül így az Európai Parlament új meglátásokkal járulhatna hozzá az adópolitikai tárgyalásokhoz, amelyek így jobban tükrözhetnék az Unió egészének igényeit. Ha az Európai Parlament egyenlő súllyal vehetne részt az uniós adópolitikai kezdeményezések végső formájának meghatározásában, az segítené kialakítani egy olyan környezetet, amelyben a tagállamok komoly tárgyalásokat folytathatnak. Végül soron a rendes jogalkotási eljárás keretében történő minősített többségi szavazásra való áttérés hatékonyabb, relevánsabb és ambiciózusabb eredményekhez vezethet az uniós adópolitika terén.

3. Milyen lehetőségeket biztosítanak az uniós Szerződések az egyhangúról a minősített többségi szavazásra való áttérés tekintetében?

Nem ez az első alkalom, hogy megkérdőjeleződik az adóügyi kérdésekben alkalmazott egyhangú döntéshozatal. A Bizottság – az Európai Parlament támogatásával – a Szerződések módosításának összefüggésében több alkalommal is javasolta az uniós adópolitika területén a minősített többségi szavazásra történő áttérést. Egyes tagállamok azonban „átléphetetlen határvonalnak” minősítették a kérdést, így az végül megoldatlan maradt. Mivel a fent ismertetett okokból egyre nagyobb szükség van az adóügyi döntéshozatal hatékonyabbá tételére, ideje újból megnyitni az ezzel kapcsolatos vitát.

Az uniós Szerződések egyértelműen rögzítik az adóügyi javaslatokkal kapcsolatos döntéshozatal módját. Általános szabályként a Tanácsnak különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangúlag kell megállapodnia az adóügyi javaslatokról **(az Európai Unió**

működéséről szóló szerződés [EUMSZ] 113. és 115. cikke²²). A Szerződések azonban egyéb rendelkezéseket is tartalmaznak, és az azok által biztosított rugalmasságnak köszönhetően a Szerződések felülvizsgálata nélkül is lehetséges az egyhangú döntéshozataltól eltérő eljárások alkalmazása.

Először is a **megegyeztetett együttműködési eljárás**²³ lehetővé teszi, hogy egy legalább kilenc tagállamból álló csoport közösen folytassa egy javasolt kezdeményezés megvitatását, amennyiben annak kapcsán lehetetlennek bizonyul a Tanácson belüli egyhangú megállapodás elérése. 2013-ben megegyeztetett együttműködésre tettek javaslatot a pénzügyi tranzakciós adóval kapcsolatban, amelyről az összes tagállam körében 2011 óta zajlott a vita. E javaslatot a tíz érintett tagállam továbbra is tárgyalja annak érdekében, hogy egyhangú kompromisszumra jussanak. A megegyeztetett együttműködés jó megoldás lehet bizonyos uniós kezdeményezéseknek kisebb országcsoportokon belül történő előmozdítására, ám nem jelent optimális megoldást az uniós adópolitika terén az egyhangú döntéshozatallal kapcsolatban fennálló szélesebb körű problémákra, sem pedig az előrehaladásnak és a következetességnek az egységes piac egésze tekintetében történő biztosítására.

A Szerződések két olyan, célzott rendelkezéseket megállapító cikket is tartalmaznak, amelyek meghatározott körülmények között lehetővé teszik a minősített többségi szavazást. Az **EUMSZ 116. cikke** lehetőséget biztosít a rendes jogalkotási eljárás keretében történő minősített többségi szavazásra a verseny eltérő adózási szabályok miatti torzulásainak megszüntetése érdekében, amennyiben a torzulás a tagállamokkal egyeztetve nem szüntethető meg. Erre a rendelkezésre azonban a fent említett szigorú feltételek vonatkoznak, és az nem képes orvosolni az egyhangú szavazás kapcsán fennálló jelenlegi hiányosságok mindegyikét. Az EUMSZ 116. cikkében biztosított lehetőséggel eddig még nem éltek, ugyanakkor a Bizottság kész szükség esetén alkalmazni azt. A minősített többségi szavazás az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére irányuló intézkedések esetében is alkalmazható **(az EUMSZ 325. cikke)**. Ez a lehetőség alkalmazható lenne a héacsalások elleni küzdelemre irányuló bizonyos intézkedések esetében, tekintettel arra, hogy a héa uniós saját forrás, ugyanakkor a kezdeményezés hatókörét nagyon pontosan meg kellene határozni.

Az adóügy területén az egyhangúról a minősített többségi szavazásra való áttérés legcélszerűbb módja a Szerződésekben rögzített ún. „passerelle” klauzulák alkalmazása lenne. Ez a fent felvázolt lehetőségeknél strukturáltabb módot kínál az egyhangú döntéshozatal felől történő elmozdulásra.

„Passerelle” klauzulák

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 48. cikkének (7) bekezdése általános „passerelle” klauzuláról rendelkezik. Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy a Tanács az érintett területre vonatkozó, korábban az egyhangú döntéshozatal körébe tartozó intézkedéseket minősített többséggel vagy rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el.

²² Az EUMSZ 192. cikke (2) bekezdésének első albekezdése és 194. cikkének (3) bekezdése is arról rendelkezik, hogy a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag fogadja el az „elsődlegesen adózási természetű” rendelkezéseket, illetve intézkedéseket a környezetvédelem és az energia területén.

²³ Az EUSZ 20. cikke és az EUMSZ 326–334. cikke.

E záradék aktiválását az Európai Tanácsnak kell kezdeményeznie, megjelölve a döntéshozatali eljárás tervezett módosításának hatókörét, és erről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket. Amennyiben hat hónapon belül a nemzeti parlamentek egyikétől sem érkezik ellenvetés, az Európai Tanács – az Európai Parlament egyetértését követően – egyhangúlag meghozhatja a szóban forgó döntést.

Az általános „*passerelle*” klauzula lehetővé teszi a minősített többségi szavazás bevezetését, azonban erre csak a különleges jogalkotási eljárás keretében ad lehetőséget, amelyben az Európai Parlamentnek csupán konzultációs szerepe van. A klauzula a rendes jogalkotási eljárás keretében – az Európai Parlamenttel közösen folytatott együtdöntési eljárással – történő minősített többségi szavazást is lehetővé teszi.

Az EUMSZ 192. cikkének (2) bekezdése különös „*passerelle*” klauzulát tartalmaz a jelenleg az egyhangú szavazás körébe tartozó környezetvédelmi intézkedésekre vonatkozóan, beleértve az „elsődlegesen adózási természetű” rendelkezéseket. Ez a lehetőség különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelem, valamint a környezetvédelmi politikai célok elérése szempontjából releváns.

Ahhoz, hogy az e területhez kapcsolódó adóügyi intézkedések tekintetében a rendes jogalkotási eljárást lehessen alkalmazni, a Tanácsnak erről – a Bizottság javaslata alapján, valamint az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően – egyhangúlag meg kell állapodnia.

A szuverenitás kérdése kapcsán korábban már említetteknek megfelelően a minősített többségi szavazásra való áttérés nem érintené a tagállamoknak az adózás területén meglévő jelenlegi hatásköreit. A Lisszaboni Szerződés tartalmaz egy jegyzőkönyvet²⁴, amely kimondja, hogy a Szerződés semmilyen módon nem változtatja meg az EU hatásköreinek terjedelmét és gyakorlását az adózás területén. Az egyhangúról a minősített többségi szavazásra az adózás egyes területein történő fokozatos áttérés összhangban lenne ezzel az elvvel. A tagállamok és az Unió vonatkozó hatáskörei változatlanok maradnának. Csupán a jövőbeli döntéshozatali eljárás változna meg, amiről a tagállamok egyhangúlag állapodnának meg a szuverenitásuk gyakorlása keretében.

A minősített többségi szavazásra való áttérés mindenképpen demokratikusan meghozott, teljes mértékben a tagállamok ellenőrzése alatt álló döntés alapján történne. A „*passerelle*” klauzula a tagállamok egyhangú döntése alapján került a Lisszaboni Szerződésbe. Tényleges alkalmazásához az Európai Tanács további egyhangú döntése szükséges. Ezenkívül bármelyik nemzeti parlament kifogást emelhet e módosítás ellen, és az Európai Parlamentnek validálnia kell azt.

4. Az előrevezető út: a fokozatos, célirányos átállás ütemterve

A Bizottság számára a kérdés már nem az, hogy szükség van-e az adópolitika terén alkalmazott egyhangú döntéshozatal felől való elmozdulásra, hanem az, hogy ezt

²⁴ Jegyzőkönyv az ír népnek a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos aggályairól (HL L 60., 2013.3.2., 131–139. o.), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4)

hogyan és mikor kell megtenni. Az Európai Parlament, valamint számos tagállam és érdekelt fél is ugyanezt az álláspontot fogalmazta meg²⁵. A minősített többségi szavazás lehetővé tenné az uniós adópolitika potenciáljának teljes körű kiaknázását, a tagállamok számára pedig azt, hogy gyorsabban, hatékonyabban és demokratikusabb módon érjenek el kompromisszumokat. A rendes jogalkotási eljárásra való áttérés azt is biztosítaná, hogy az adózással kapcsolatos döntések az Európai Parlament konkrét javaslatainak figyelembevételével szülessenek meg, ami segítene érvényre juttatni a polgárok véleményét és növelni az elszámoltathatóságot.

E cél elérésének legjobb módja egy fokozatos, célirányos megközelítés lenne, amelynek keretében egyértelmű mérőföldköveket határoznának meg. Ez lehetővé tenné a tagállamoknak, hogy közösen alkalmazkodjanak a folyamathoz és vegyenek részt abban, valamint hogy elkerüljék azokat az esetleges sokkhatásokat és konfliktusokat, amelyeket az azonnali változás idézne elő. A Bizottság ezért lépésről lépésre történő áttérést javasol az uniós adópolitika tekintetében a rendes jogalkotási eljárás keretében történő minősített többségi szavazásra.

Az első lépésben az olyan intézkedések esetében kell bevezetni a minősített többségi szavazást, amelyek nincsenek közvetlen hatással a tagállamok adóztatási jogaira, adóalapjaira vagy adókulcsaira, azonban döntő fontosságúak az adócsalás, az adókijátszás és az adókikerülés elleni küzdelem, valamint az adózási fegyelemnek az egységes piacon működő vállalkozások körében történő előmozdítása szempontjából. Mindez a tagállamok között az adócsalás, az adókijátszás és az adókikerülés elleni küzdelem terén folytatott igazgatási együttműködés és kölcsönös segítségnyújtás javítására irányuló intézkedéseket is magában foglalja. A minősített többségi szavazást emellett ki kell terjeszteni az e területen az EU és harmadik országok között kialakítandó nemzetközi megállapodások megkötésére is. Ebbe a kategóriába tartoznának az adóvisszaélések elleni küzdelemre irányuló olyan kezdeményezések is, amelyekről a tagállamok nemzetközi szinten már megállapodtak, mint például az OECD adóalap-erózióra és nyereségátcsoportosításra vonatkozó fellépéseinek²⁶ összefüggésében megvitatott kezdeményezések. Az első lépésnek ezenkívül az elsősorban az adózási fegyelemnek az egységes piacon működő vállalkozások körében történő előmozdítását célzó kezdeményezésekre, például a harmonizált jelentéstételi kötelezettségek alkalmazására is ki kell terjednie. Ezek az adóügyi kérdések a tagállamok körében jellemzően kevésbé képezik vita tárgyát, és a tagállamok e téren egyértelműen elismerik az uniós fellépés szükségességét. E kérdésekben általában csak akkor jutott holtpontra az egyhangú döntéshozatal, ha egyéb érdekek vagy ügyek kapcsán hátráltatták azt. Ezeken a területeken a minősített többségi szavazásra való áttérés lehetővé tenné, hogy a tagállamok gyorsabban és hatékonyabban állapodjanak meg a nagyrészt konszenzust igénylő kérdésekről.

A második lépésben a minősített többségi szavazást ki kell terjeszteni a más szakpolitikai célokat támogató, elsődlegesen adózási természetű intézkedésekre. Ide

²⁵ A Tanácshoz és a Bizottsághoz intézett, a pénzmosással, adókikerüléssel és adókijátszással foglalkozó vizsgálatot követő, 2017. december 13-i európai parlamenti ajánlás (2016/3044(RSP)), 205. pont. Lásd még az Európai Unió működésének a Lisszaboni Szerződésben rejlő potenciál kiaknázása révén történő javításáról szóló, 2017. február 16-i európai parlamenti állásfoglalás (2014/2249(INI)) 27. pontját.

²⁶ <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

tartozhat különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a környezetvédelem, illetve a közegészségügy vagy a közlekedéspolitika javítása. Amennyiben e területeken hatékonyabbá válna az adózással kapcsolatos döntéshozatal, az lehetővé tenné egy környezetbarát – például az Unió éghajlatváltozással kapcsolatos ambiciózus céljait támogató – energiapolitika végrehajtását. A Szerződésekben a környezetvédelem tekintetében megfogalmazott különös „*passerelle*” klauzula²⁷ – amely főként az elsődlegesen adózási természetű rendelkezésekre vonatkozik – kézenfekvő lehetőséget kínál az egyhangú döntéshozatal felől e területen történő elmozdulásra. Bár ezzel a „*passerelle*” klauzulával eddig még egy esetben sem éltek, a Bizottság készen áll arra, hogy szükség esetén alkalmazza azt. Az összes többi szakpolitikai terület esetében az általános „*passerelle*” klauzula alkalmazására lenne szükség.

A harmadik lépésben az adózás olyan, nagyrészt már harmonizált területeire kell összpontosítani, ahol fejlődésre és az új körülményekhez való alkalmazkodásra van szükség. Ez különösen a héát és a jövedéki adót érintené. Az ezeken a területeken megvalósított gyorsabb uniós döntéshozatal lehetővé tenné a tagállami adóhatóságoknak és adórendszereknek, hogy lépést tartsanak a legújabb technológiai fejleményekkel és a piaci változásokkal. 25 évvel az egységes piac bevezetése után például az EU még mindig egy több mint 40 éve kidolgozott héarendszert alkalmaz, amely túlságosan nehézkes a vállalkozások és a közigazgatási szervek szempontjából, továbbá ki van téve a csalás kockázatának. Ez kizárólag akkor változtatható meg, ha a tagállamok megállapodnak egy fenntartható, csalásbiztos, vállalkozásbarát jövőbeli héarendszer létrehozására szolgáló végleges rendszerről. A dohány- és alkoholpiaci innováció szintén gyors válaszlépéseket tesz szükségessé annak biztosítása érdekében, hogy az új termékekre adózási szempontból megfelelő szabályozás vonatkozzon. A minősített többségi szavazás alkalmazása biztosítaná, hogy a harmonizált uniós szabályok korszerűsítése ne rekedhessen meg néhány blokkoló tagállam miatt. Az, hogy a héa uniós saját forrásnak minősül, még inkább szükségessé teszi a hatékonyabb döntéshozatalt ezen a területen.

A negyedik lépés a minősített többségi szavazás bevezetése egyéb, az adózás területén megvalósított, az egységes piac, valamint a méltányos és versenyképes európai adózás szempontjából szükséges kezdeményezések tekintetében. Az egységes piac adózási szempontból való kiteljesítése jelentős adóügyi projektek megvalósítását igényli. Ahogy fent már említettük, a KÖTA-ról szóló tárgyalások az egyhangúság követelménye miatt továbbra is igen lassan haladnak, holott ez az eszköz biztosítaná azt az időtálló, versenyképes, méltányos társaságiadó-rendszert, amelyre az EU-nak szüksége van ahhoz, hogy globális szinten versenyképes legyen. A minősített többségi szavazás segíthetne elmozdulni erről a holtpontról, ami Unió-szerte biztonságot és stabilitást teremtené a vállalkozások számára. A digitális gazdaság adóztatására vonatkozó átfogó megoldás igénye szintén sürgető kérdés. Jól működő uniós jogszabályokra van szükség annak biztosításához, hogy a digitális tevékenységeket folytató vállalkozások adóztatása méltányos és hatékony legyen. Az Unió nem engedheti meg magának, hogy késlekedjen ezen a területen azért, mert a tagállamok nehezen tudnak egyhangú megállapodásra jutni. A digitális gazdaság adóztatására vonatkozó átfogó megoldásról történő minősített többségi szavazásra való áttérés segítene fokozni az

²⁷ Az EUMSZ 192. cikkének (2) bekezdése.

adórendszerek méltányosságát és fenntarthatóságát, és egyúttal növelné a digitális egységes piac stabilitását.

5. A következő lépések

Nyilvánvaló, hogy az uniós adópolitika területén hatékonyabb jogalkotásra van szükség. Az egységes piac és a gazdasági és monetáris unió olyan adópolitikát követel meg, amely mindenki számára lehetővé teszi, hogy részesüljön az EU egyre szorosabb gazdasági és pénzügyi integrációjának előnyeiből. A nemzetközi adózási környezet, valamint a vállalati és fogyasztói magatartás gyors változásai olyan uniós adórendszer megteremtését teszik szükségessé, amely a globális szinten is lépést tud tartani a változásokkal és versenyképes tud maradni. Az éghajlatváltozás elleni küzdelemmel, a fenntartható növekedés, a munkahelyteremtés és a beruházások előmozdításával, a digitalizáció előnyeinek kiaknázásával, valamint a méltányos és fenntartható szociális modell biztosításával kapcsolatos átfogó európai célok elérésének támogatásához gyors és hatékony adóügyi intézkedésekre van szükség.

A különleges jogalkotási eljárás és az egyhangúság szabálya, valamint az, hogy az Európai Parlamentnek mindössze konzultációs szerepe van az adóügyi kérdésekben, nem tükrözi e politika jelenlegi realitását. E közlemény révén a Bizottság felkéri az Európai Tanácsot, az Európai Parlamentet, a Tanácsot és valamennyi érdekelt felet, hogy kezdjenek nyílt vitát a minősített többségi szavazásnak az uniós adópolitika tekintetében – az Európai Parlament nagyobb mértékű bevonásával – történő alkalmazásáról, valamint hogy kellő időben határozzák meg az ilyen típusú döntéshozatalra való áttérés pragmatikus koncepcióját.

A Bizottság a következőkre kéri fel az uniós vezetőket:

- **Hagyják jóvá az e közleményben meghatározott ütemtervet.**
- A minősített többségi szavazásra és a rendes jogalkotási eljárásra való áttérés érdekében **mihamarabb határozzanak az általános „passerelle” klauzulának** (az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése) az 1. lépés tekintetében a tagállamok adóztatási jogait, adóalapját, illetve adókulcsait közvetlenül nem érintő kérdésekben, a 2. lépés tekintetében pedig az adózás által támogatott egyéb szakpolitikai célok esetében történő alkalmazásáról. E célból a Bizottság felkéri az Európai Tanácsot, hogy tájékoztassa a nemzeti parlamenteket a kezdeményezésről, és kérje az Európai Parlament egyetértését.
- 2025 végéig **fontolják meg az általános „passerelle” klauzulának** (az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése) a 3. lépés tekintetében az adóügyi szempontból már nagyrészt harmonizált területeken, valamint a 4. lépés tekintetében az egységes piachoz és a méltányos adóztatáshoz szükséges egyéb

kezdeményezések esetében történő alkalmazását, a minősített többségi szavazásra és a rendes jogalkotási eljárásra e területeken való áttérés érdekében.