EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2025.11.19.
COM(2025) 695 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A közvetlen adózás területén történő közigazgatási együttműködésről szóló 2011/16/EU tanácsi irányelv értékelése

{SWD(2025) 365 final}

1. Bevezetés

Az EU továbbra is elkötelezett amellett, hogy fokozza a határokon átnyúló adócsalás, adókijátszás és adókikerülés elleni küzdelmet annak biztosítása érdekében, hogy az EU-ban mindenki fizesse meg a rá háruló méltányos adóösszeget. Ehhez szükség van a tagállamok adóhatóságai közötti hatékony együttműködésre.

A közvetlen adózásra vonatkozó szabályokat többnyire nemzeti szinten állapítják meg, de a globalizált gazdaságban működő vállalkozásoknak több lehetőségük van arra, hogy a nyereség átcsoportosítása és az adózás elkerülése érdekében kihasználják a szabályok közötti ellentmondásokat, ami negatív hatást gyakorol más országok adóalapjára. A személyek és a tőke növekvő mobilitása következtében az egyének könnyebben tudnak más uniós tagállamokban dolgozni és befektetni. Ez a változó helyzet folyamatos kihívást jelent az adóhatóságok számára, mivel az uniós adófizetőknek általában az illetőség szerinti államban kell bevallaniuk globális jövedelmüket. Ilyen körülmények között a nemzeti adóhatóságok önmagukban nem tudnak hatékonyan fellépni, ezért uniós szintű együttműködésre van szükség.

A 2011/16/EU irányelv (a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv, DAC vagy DAC1) elfogadása óta jelentős előrelépés történt olyan átfogó, harmonizált eszközök biztosítása terén, amelyek lehetővé teszik, hogy a tagállamok a közvetlen adózás területén hatékonyan együtt tudjanak működni. Ilyen eszköz az információcsere (kérésre, automatikusan és spontán módon), valamint más együttműködési eszközök (közigazgatási hivatalokban vagy közigazgatási vizsgálatok során való jelenlét, egyidejű ellenőrzések és közös ellenőrzések) alkalmazása.

Az **automatikus információcsere (AEOI)** bevezetése – vagyis előre meghatározott információknak az egyik tagállam adóhatósága által egy másik tagállam adóhatóságával előzetes megkeresés nélkül történő rendszeres közlése – **a közigazgatási együttműködés egyik legjelentősebb eredménye.**

Az EU e tekintetben élen járó módon, 2015. január 1-je óta automatikus információcserét folytat öt jövedelem- és tőkekategóriában, nevezetesen a munkaviszonyból származó jövedelmekről, a nyugdíjakról, a vezető tisztségviselők tiszteletdíjáról, az életbiztosítási termékekről, valamint az ingatlanok tulajdonjogáról és ingatlanból származó jövedelmekről (DAC1)[1]. Ezek olyan információk, amelyekkel az adóhatóságoknak a saját rendszereikben elvileg rendelkezniük kell, és többé-kevésbé könnyen hozzáférhetők számukra. A DAC irányelvet azóta módosították annak érdekében, hogy az automatikus információcsere hatályát – a nemzetközi fejleményekkel összhangban – kiterjesszék a következőkre: i. a pénzügyi számlák adataira vonatkozó adatszolgáltatás (DAC2)[2], ii. a határokon átnyúló vonatkozású feltételes adómegállapítások és előzetes ármegállapítások (DAC3)[3], iii. országonkénti jelentések (CbCR) (DAC4)[4], iv. adatszolgáltatási kötelezettség alá tartozó, az adókikerülés esetleges kockázatára utaló, határokon átnyúló konstrukciók (DAC6)[5], v. a platformok használatából származó jövedelem

[1] A DAC1 szerinti első automatikus információcsere 2014-re vonatkozóan, 2015. június 30-ig.
[2] A DAC2 szerinti első információcsere 2016-ra vonatkozóan, 2017. szeptember 30-ig.
[3] A DAC3 szerinti első információcsere 2017. szeptember 30-ig, a központi adattár 2018 január óta működik.
[4] A DAC4 szerinti első információcsere 2016-ra vonatkozóan, 2018. június 30-ig.
[5] A DAC6 szerinti első információcsere 2020. augusztus 31-ig.

(DAC7)[6], valamint vi. a kriptoeszközök és az elektronikus pénz (DAC8)[7]. Más módosítások felhatalmazták az adóhatóságokat arra, hogy hozzáférjenek a pénzmosás elleni küzdelmet szolgáló bizonyos információkhoz (DAC5), és kiterjesztették az automatikus információcsere hatályát a jogdíjakra, a nem letéti jellegű osztalékbevételekre és a magánszemélyekkel kapcsolatos, határokon átnyúló vonatkozású feltételes adómegállapításokra. A legutóbbi módosítás (DAC9)[8] a második pillérről szóló irányelv által előírt információcseréről rendelkezik.

Az automatikus információcsere hatályának a DAC1 utáni kiterjesztésével párhuzamosan **harmonizált adatszolgáltatási kötelezettségek** kerültek bevezetésre a szervezetek egyes kategóriáira (pl. pénzügyi intézmények, multinacionális vállalatok, adótervezésben közreműködők, digitálisplatform-üzemeltetők stb.) vonatkozóan, amelyeknek meg kell osztaniuk az információkat az adóhatóságaikkal annak érdekében, hogy az információkat az adóhatóságok egymás között kicserélhessék. A tagállamok közötti információcsere **közös informatikai rendszerek és közös informatikai infrastruktúrák** használatával történik, amelyeket a Bizottság biztosít, és amelyek biztosítják a titoktartást és a magánélet védelmét. Az információcsere általában kétoldalú alapon történik, de a DAC3, a DAC6 és a DAC8 tekintetében olyan központi adattáron keresztül valósul meg, amelyhez valamennyi tagállam hozzáfér.

2. Az értékelés következtetései

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv 27. cikke előírja az Európai Bizottság számára, hogy 2013. január 1-jétől kezdődően ötévente nyújtson be jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az irányelv alkalmazásáról.

2017 végén a Bizottság közzétette az első többéves jelentését a közigazgatási együttműködésről szóló irányelvről. Ezt 2018 decemberében az automatikus információcseréről szóló jelentés követte. A Bizottság 2019-ben tette közzé a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv első átfogó értékelését, amely a 2013–2017-es időszakra vonatkozik. Az értékelés fő megállapításai a következők voltak: i. a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv rendelkezéseit végrehajtották, de nem minden intézkedés végrehajtása volt hatékony, ii. a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv szerinti információcsere jelentősen növelte az adóhatóságok rendelkezésére álló adatok mennyiségét, de az adóhatóságok ezen adatok kezelésére irányuló kapacitása nem nőtt ugyanilyen mértékben, és iii. a rendelkezésre álló statisztikai információk hiánya miatt az előnyök rendkívül korlátozott mértékben voltak értékelhetők.

A második értékelő jelentés a **2018** és **2023** közötti időszakra vonatkozik. Ezt a jelentést egy kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD) támasztja alá, amely egy külső tanulmány megállapításain, a Bizottság által folytatott nyilvános és célzott konzultációk eredményein, a tagállamok által szolgáltatott adatokon és egyéb információkon, például a Bizottság Fiscalis programja keretében végzett vonatkozó munka eredményén alapul.

A jelen értékelés hatálya kiterjed **a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv** valamennyi módosítására, **egészen a DAC6-ig bezárólag**. A DAC7-re vonatkozóan csak minőségi

[6] A DAC7 szerinti első információcsere 2023-ra vonatkozóan, 2024. február 29-ig.
[7] A DAC8 szerinti első információcsere 2026-ra vonatkozóan, 2027. szeptember 30-ig.
[8] A DAC9 szerinti első információcsere 2024-re vonatkozóan, 2026. december 1-től.

információkat közöl, mivel az első releváns információcserére csak 2024 februárjában került sor, ezért még nem állnak rendelkezésre teljes körű statisztikai adatok. Ez az értékelés a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv későbbi módosításait nem veszi figyelembe. Emellett a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv 27. cikke (2) bekezdésének a DAC8 által bevezetett módosításai következtében a jelenlegi értékelés kiterjed a potenciálisan káros, határokon átnyúló konstrukciókra vonatkozó információcsere szempontjából releváns, a DAC6 szerinti ismertetőjegyek relevanciájára is.

Az értékelés megállapítja, hogy a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv **szilárd, fejlődő és viszonylag agilis jogi keretet** biztosít, amely megkönnyíti a tagállamok adóhatóságai közötti **szoros közigazgatási együttműködést**. Összességében a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv mechanizmusai **eredményesen** és **hatékonyan** hozzájárultak a tagállamok adócsalás, adókijátszás és adókikerülés elleni küzdelemre irányuló képességének megerősítéséhez. A DAC által biztosított együttműködési keret hatékonyan működik, de ehhez a különböző érdekelt felek, nevezetesen a tagállamok adóhatóságai és a vállalkozások **jelentős erőfeszítéseire és beruházásaira** van szükség. A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv más vonatkozó uniós és nemzetközi kezdeményezésekkel alapvetően **koherens**, a nemzeti vagy kétoldalú megoldásokhoz képest **uniós hozzáadott értéket** nyújt, és szakpolitikai beavatkozásként továbbra is nagyon **releváns**.

Az alábbiakban áttekintjük a minőségi jogalkotásra vonatkozó öt kritérium értékelésének **főbb eredményeit**.

Eredményesség

Az értékelés megállapítja, hogy a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv **jelentős volumenű olyan információ** cseréjét segítette elő, **amelyeket az adóhatóságok növekvő mértékben hasonlítanak össze és használnak fel** mind kockázatértékelési és ellenőrzési célokra, mind pedig azért, hogy előmozdítsák az adófizetők önkéntes jogkövető magatartását, ami pozitív hatással van a tagállamok adóalapjára és bevételeire.

Az eredményesség három fő mozgatórugója az információk **időszerűsége, hiánytalansága és minősége**, mivel ezek befolyásolják a kapott információk felhasználására vonatkozó tagállami képességeket. Az elemzés azt mutatja, hogy különösen a DAC1 és a DAC2 alapján kapott információk általában időszerűek, hiánytalanok és jó minőségűek, ami javítja az adóhatóságok képességét a határokon átnyúló tevékenységek nyomon követésére.

Ami a DAC3-at és a DAC4-et illeti, bár az információcsere keretében kapott adatok általában időszerűek, az információk hiánytalanságával kapcsolatban vannak problémák, különösen a hiányos adóazonosító számok és a határokon átnyúló vonatkozású feltételes adómegállapításról szóló összefoglalókban szereplő adatok elégtelensége miatt. A DAC6 szerinti információk minőségével és hiánytalanságával kapcsolatban is azonosítottak néhány problémát.

Hatékonyság

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelvhez kapcsolódó költség-haszon arány pozitív, vagyis **az említett irányelvvel kapcsolatos költségek arányban állnak az elért előnyökkel**.

A DAC irányelvhez kapcsolódó **éves ismétlődő alkalmazkodási költségek** és **adminisztratív költségek** a becslések szerint valamennyi érdekelt fél (azaz a magánszektorbeli érdekelt felek és az adóhatóságok) számára mintegy **646 millió EUR-t** tesznek ki.

Az adminisztratív költségek nagy részét (**604 millió EUR**) a vállalkozások viselik, és e költségek legnagyobb része (**550 millió EUR**) a DAC2 miatti adatszolgáltatási kötelezettségekhez kapcsolódik. Az adóhatóságok éves költségei körülbelül **42 millió EUR**-t tesznek ki, amelyek nagyobb része az automatikus információcsere következtében merül fel. Az adóhatóságok számára a DAC1 és a DAC2 okozza a legmagasabb költségeket.

A DAC következtében elérhető **előny** a becslések szerint **évente hozzávetőleg 6,8 milliárd EUR bevétel**.

Konkrétan, figyelembe véve a központi becsléseket, a DAC1 és a DAC2 szerinti automatikus információcsere következtében uniós szinten évente mintegy 1,2 milliárd EUR összegű többlet adóbevétel realizálódik, míg a DAC4 a becslések szerint évente további 5,6 milliárd EUR adóbevételhez járul hozzá. Ezek a többletbevételek a nemzeti adóhatóságokhoz áramlanak.

Koherencia

Az értékelés megállapítja, hogy a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv **alapvetően** koherens **más vonatkozó uniós kezdeményezésekkel**, és kiegészíti azokat az egyéb uniós intézkedéseket, amelyek célja a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem (a pénzmosás elleni irányelv) és a héacsalás elleni fellépés (904/2010/EU tanácsi rendelet). Megjegyzi továbbá, hogy az említett intézkedésekkel való további szinergiákat lehetne feltárni.

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv **alapvetően összhangban van** a **nemzetközi szinten** kidolgozott információ-jelentési és információcsere-standardokkal is. Ez az összhang biztosítja, hogy a tagállamok a nemzetközi adóügyi megfelelés tekintetében következetes megközelítést alkalmazzanak. A nemzetközi standardokkal való összhang révén a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv elősegíti a szélesebb körű nemzetközi adóügyi együttműködésekben való részvételt, ezáltal eredményesebben léphet fel az adókijátszás és adókikerülés globális szintű visszaszorítása terén.

Uniós hozzáadott érték

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv **jelentős uniós hozzáadott értéket** teremt azáltal, hogy olyan harmonizált adóügyi együttműködési keretet hoz létre, amely hatókör és eredményesség tekintetében meghaladja az egyéb meglévő nemzeti vagy kétoldalú megoldások lehetőségeit.

Először is, a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv elősegíti az összes tagállam közötti átfogó adatmegosztást oly módon, hogy az teljes mértékben összhangban legyen az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) rendelkezéseivel.

Másodszor, az automatikus információcsere előírásával a DAC irányelv biztosítja, hogy valamennyi tagállam hozzáférjen a kritikus adóügyi információkhoz. Így lényegesen csökken a nemzeti adórendszerek közötti egyenlőtlenségeket kihasználó adókikerülési stratégiák alkalmazásának lehetősége, és az Unió egészében növekszik az átláthatóság.

Harmadszor, a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv keretében létrehozott közös informatikai infrastruktúrák egyszerűsítik az információcsere-folyamatokat, ezáltal csökkennek a kétoldalú megállapodásokból eredő adminisztratív terhek, költségek és hatékonysági problémák. Ezen kívül a szóban forgó konstrukció erősíti az adóhatóságok közötti kölcsönös bizalmat és együttműködést.

Végezetül, a nemzetközi standardok tekintetében a DAC irányelv összehangolt végrehajtási és alkalmazási megközelítést tesz lehetővé, ami biztosítja a belső piac működését.

Relevancia

Az adókijátszás, az adókikerülés és az agresszív adótervezés elleni küzdelem szempontjából a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv továbbra is **rendkívül releváns és kritikus fontosságú**, mivel olyan rugalmas eszközről van szó, amely szükség esetén lehetővé teszi az együttműködés és az információcsere új területekre való kiterjesztését.

A gazdaságok összekapcsolódásának fokozódásával, új üzleti modellek megjelenésével, és a digitális platformok térnyerésével párhuzamosan a hagyományos adórendszerek új akadályokba ütköznek a jövedelmek nyomon követése és a megfelelés biztosítása terén. Az irányelv, amely a hatókörét folyamatosan kiterjesztve olyan új elemeket is szabályoz, mint a digitális platformokból származó bevételek (a DAC7 keretében) vagy a kriptoeszközök átláthatósága (a DAC8 keretében), továbbra is releváns módon és eredményesen kezeli a modern gazdasági realitások által támasztott új kihívásokat.

Emellett a DAC irányelvnek a globális standardokkal való összehangolása biztosítja, hogy a DAC célkitűzései a globális adóügyi megfelelés területén kiegészítik az egyenlő versenyfeltételek megteremtésére irányuló nemzetközi erőfeszítéseket. Ezáltal a DAC irányelv nemcsak az uniós tagállamok adókikerülés és adókijátszás elleni küzdelemre irányuló képességét erősíti, hanem a globális adópolitikában is javítja az EU pozícióját.

3. A levont tanulságok

Az értékelés a következő tanulságokat emelte ki.

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv jogi kerete szilárd, de az alkalmazásának az EU-n belüli széttagoltsága növeli a vállalkozások adminisztratív terheit

Az értékelés megállapítja, hogy a DAC irányelv jogi kerete szilárd, de a jogi szöveg 2011 óta gyakran módosult, aminek következtében bonyolultabbá és kevésbé felhasználóbaráttá vált.

A jelenlegi értékelés az első lehetőség a DAC6 részletes elemzésére. Az érdekelt felektől emiatt érkezett a legtöbb visszajelzés. A magánszektorbeli érdekelt felek és az adóhatóságok egyetértenek abban, hogy a DAC alkalmazása tekintetében a legnagyobb kihívást a DAC6 jelenti, mivel ez az elem összetett, és a tagállamok által eltérő módon értelmezhető. Egyes problémák (pl. túl sok vagy túl kevés adat bejelentése) idővel visszaszorulhatnak, de az adópolitika EU-n belüli harmonizációjának hiánya miatt nem valószínű, hogy teljesen megszűnnének. Azt is meg kell jegyezni, hogy egyes rendelkezéseket (pl. „a fő előny vizsgálatára irányuló teszt” és egyes ismertetőjegyek) tágan fogalmaztak meg annak érdekében, hogy biztosítsák az összes potenciálisan káros, határokon átnyúló konstrukció megfelelő lefedettségét. Így mind a tagállamok, mind az adótervezésben közreműködők értelmezési kihívásokkal szembesülnek, ami a DAC irányelv következetlen alkalmazásához vezet, ezáltal problémák merülnek fel a jogbiztonság és az egyenlő versenyfeltételek terén, továbbá növekednek az adminisztratív terhek. Az Európai Számvevőszék „A káros adózási rendszerek, illetve a társaságiadó-kikerülés elleni küzdelem” című, 2024. novemberi különjelentésében is kiemelte a DAC6 irányelv következetlen alkalmazását. Végezetül az üzleti érdekelt felek és kisebb mértékben az adóhatóságok úgy vélik, hogy a DAC6 egyes ismertetőjegyei már nem felelnek meg a célnak.

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv szerinti adatszolgáltatási kötelezettségek be nem tartása esetén alkalmazandó szankciók kerete tagállamonként jelentősen eltérő

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv 25a. cikke előírja a tagállamok számára, hogy „hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat” alkalmazzanak a DAC2, a DAC4 és a DAC6 szerinti adatszolgáltatásra kötelezett jogi és természetes személyek meg nem felelése esetén.

„Az adóügyi információk cseréje az Unióban” című, 2021. januári különjelentésében a Számvevőszék kiemelte annak kockázatát, hogy a tagállamok által alkalmazott szankciók nem eléggé visszatartó erejűek ahhoz, hogy biztosítsák a DAC2 szerinti jelentéstételi követelménynek való teljes megfelelést. A Bizottság a DAC8 hatásvizsgálatának részeként elemezte a tagállamok szankciórendszereit, és javaslatot tett arra, hogy a DAC8 részeként a bejelentendő jogsértésekre vonatkozóan minimális szankciók kerüljenek bevezetésre. A Tanács azonban nem fogadta el ezt a módosítást.

Az értékelés arra a következtetésre jutott, hogy a kérdés továbbra is releváns. A Számvevőszék 2024. novemberi különjelentése alátámasztja ezt a következtetést. A Számvevőszék azt ajánlotta, hogy a Bizottság indítson kötelezettségszegési eljárást azokban az esetekben, amikor elegendő bizonyíték áll rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a tagállamok a DAC6 megsértésekor nyilvánvalóan nem megfelelő szankciórendszert alkalmaznak.

Javult az adatok minősége, de egyes információcserék esetében továbbra is problémát jelent az adófizetők azonosítása

2018 és 2023 között javult az adatok minősége, különösen a DAC1 és a DAC2 esetében, és ez az egyik legjelentősebb fejlemény az előző értékelés óta. A DAC3 és a DAC6 tekintetében a fő kérdés a szabad szöveges formátumban kapott absztrakt adatok felhasználása.

Konkrétan a DAC6 esetében az adatszolgáltatási séma nem írja elő a határokon átnyúló konstrukcióban részt vevő nem uniós országok azonosítását. A tagállamok ezért nehezen tudják megállapítani, hogy nem uniós joghatóságokról van-e szó, és ha igen, nehézen tudják azonosítani azokat.

Az elért előrehaladás ellenére még mindig vannak problémák az adatok párosításával kapcsolatban. A tanulmány arról számol be, hogy az adatok kis százaléka (az 1–4. DAC esetében 5–15 % között) nem párosítható. Az adatok párosításának hiánya azt jelenti, hogy az adóhatóságoknak más tagállamoktól kell manuális adatszolgáltatást kérniük vagy más tagállamok számára kell ilyen adatszolgáltatást biztosítaniuk. Ez aránytalanul erőforrás-igényes és költséges, és jelentősen növeli az adóhatóságok adminisztratív terheit.

Az adatok felhasználása széles körben elterjedt (bár nem szisztematikus), de a közigazgatási szerveket elszámoltathatóbbá kell tenni a DAC-adatok felhasználásának módja tekintetében

A tagállamok az értékelési időszak alatt lényegesen nagyobb mértékben használták fel a DAC keretében kapott adatokat, de a helyzet nem minden DAC esetében azonos. Az adóhatóságok széles körben felhasználják a DAC1 és a DAC2 alapján kapott információkat az adóalapok megállapítására vagy újraértékelésére, illetve az adófizetők adóbevallásainak hitelesítésére, de a DAC3, a DAC4 és a DAC6 keretébe tartozó információcsere alapján jobban elvégezhetők az adókijátszási rendszer meglétének megállapítására irányuló kockázatelemzési feladatok.

A beszámolók szerint a kapott adatokat nagyobb mértékben használják fel, de az adatok felhasználásából származó eredmények tagállamok általi nyomon követése, illetve közzététele nem hatékony. A Számvevőszék 2021. évi jelentése megállapította, hogy transzparensebbé és láthatóbbá kell tenni a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv alapján elért eredményeket.

A Számvevőszék közös uniós keretet szorgalmazott a közigazgatási együttműködési tevékenységek nyomon követésére az eredmények jobb mérése érdekében. Bár kívánatos a nagyobb átláthatóság, érthető, hogy az eredményeket nehéz pontosan hozzárendelni a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv keretében kapott adatokhoz, főként azért, mert a nemzeti adóhatóságok nem elszigetelten használják fel az adatokat. Valójában az adatokat általában nemzeti adatokkal kombinálják és egészítik ki, hogy teljesebb képet nyújtsanak az adózók helyzetéről. Például a tagállamok adóhatóságai által végzett kockázatértékelések nemzeti forrásokból, valamint a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv több változatából származó információkra épülhetnek. Maga a kockázatértékelés nem vezethet az adóbevételek növekedéséhez vagy bármilyen számszerűsíthető eredményhez.

Az informatikai információcsere-rendszerek működnek, de működésükhöz jelentős erőforrás-allokációra van szükség

Összességében a Bizottság és a tagállamok által rendelkezésre bocsátott információs rendszereket nem érte közvetlen kritika. 2011 óta azonban az információjelentési és információcsere-rendszerek létrehozása és fenntartása tekintetében a gyakori módosítások miatt a tagállamokra és az érdekelt felekre is nagy nyomás nehezedik.

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv egyetlen harmonizált adatszolgáltatási keretet biztosít, de minden tagállamban külön informatikai architektúrát kell kifejleszteni, ami valamennyi érdekelt fél számára jelentős költségeket és erőforrásokat igényel. Ezért az eljárások egyszerűsítése és a költségek csökkentése érdekében erős az érdeklődés az átfogó digitalizálás iránt.

4. A következő lépések

Az érdekelt felek észrevételei és az értékelés során levont tanulságok alapján a Bizottság adott esetben az érintett érdekelt felekkel konzultálva megvizsgálja vagy megteszi a következő intézkedéseket a közigazgatási együttműködésről szóló irányelvek működésének további javítása érdekében, biztosítva ezáltal, hogy az említett irányelvek teljes mértékben elérjék célkitűzéseiket.

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv egyszerűsítése és következetes alkalmazásának biztosítása az adminisztratív terhek csökkentése érdekében

Az adókijátszás, az adókikerülés és az agresszív tervezés elleni küzdelem továbbra is a méltányos adóztatás és a jól működő belső piac biztosítására irányuló bizottsági menetrend kiemelt eleme. Ugyanakkor egy olyan egyértelműbb, egyszerűbb és koherensebb keret, amelyet a tagállamokban következetesen értelmeznek és alkalmaznak, javítani fogja az EU versenyképességét, mivel csökkenti az adminisztratív terheket és növeli az érdekelt felek jogbiztonságát. E célkitűzések elérését három intézkedés segíti.

Mindenekelőtt a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv különböző jogi szövegeit – egységes szerkezetbe foglalva – egyértelműbbé kell tenni.

Másodszor – a szélesebb körű egyszerűsítési menetrend összefüggésében – a Bizottság értékelni fogja, hogy az esetleges átfedések és következetlenségek megszüntetésével, valamint az

esetlegesen szükségtelenül megterhelő adatszolgáltatási kötelezettségek észszerűsítésére vagy megszüntetésére irányuló lehetőségek feltárásával miként lehetne fokozni a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv jogi keretének általános belső koherenciáját.

Ami a DAC6-ot illeti, a Bizottság gondosan elemezni és értékelni fogja a lehetséges módosítások szükségességét, különösen a meglévő ismertetőjegyek tekintetében, amelyek egyértelműbbé és észszerűbbé tehetők, biztosítva ugyanakkor, hogy a rendszer a célkitűzései vonatkozásában szilárd maradjon, és a módosítások ne gyengítsék. A Bizottság meg fogja vizsgálni azt is, hogy a Tanács által a korábbi UNSHELL-javaslat keretében alaposan megvizsgált elvek és koncepciók beépíthetők-e az egyszerűsített DAC keretébe.

Harmadszor, a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv tagállamok általi értelmezése és alkalmazása közötti eltérések csökkentése érdekében a Bizottság (a tagállamokkal együttműködve) az említett irányelv legutóbbi módosításairól uniós szintű iránymutatást dolgoz ki, majd tesz közzé. A későbbi módosítások esetében erre szisztematikusabban fog sor kerülni.

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv szankcionálási keretének javítása

A DAC2, a DAC4 és a DAC6 szerinti adatszolgáltatási kötelezettségeknek való megfelelés biztosításához elengedhetetlen egy szilárd szankciós keret. A tagállamok által bevezetett szankciós keret eltérései alááshatják az egyenlő versenyfeltételeket, és azt eredményezhetik, hogy a közigazgatási együttműködésről szóló irányelvet az EU-ban egyenlőtlenül alkalmazzák.

E probléma kezelése érdekében a Bizottság készen áll arra, hogy a tagállamokkal együttműködve értékelje a hatályos szankciórendszereket, és meghatározza, hogy azokat miként lehetne az uniós jogszabályok szerinti kötelezettségekkel összhangban javítani.

Az adófizetők teljes körű azonosításának biztosítása uniós adóazonosító szám révén

További munkára van szükség annak érdekében, hogy a tagállamok adóhatóságai további előrelépést érhessenek el az információcsere révén kapott adatok párosítása terén, és biztosítsák az adófizetők automatizáltabb azonosítását. A cél a 100 %-os párosítási arány elérése.

Az adóazonosító számnak az adózók azonosításában betöltött kulcsfontosságú szerepe azt jelenti, hogy helyénvaló az adózók azonosítására uniós szinten összehangoltabb megközelítést alkalmazni. A Bizottság az adóazonosító szám problémájának lehetséges megoldásáról nemrégiben tanulmány készítését kezdeményezte. A tanulmány értékelni fogja a meglévő azonosító számokon alapuló közös azonosító (uniós adóazonosító szám) létrehozásának jogi és technikai megvalósíthatóságát, valamint lehetséges költségeit/előnyeit. A tanulmány azt is meg fogja vizsgálni, hogy miként lehetne olyan központosított eszközt biztosítani, amely lehetővé tenné az adóhatóságok és a gazdasági szereplők számára az uniós adóazonosító szám megfelelőségének automatizált eszközök használatával történő hitelesítését, és az adózó kilétének kevésbé erőforrás-igényes módon történő ellenőrzését.

Az adatok szisztematikusabb felhasználása és a jobb nyomonkövethetőség lehetővé tétele

Az adóhatóságoknak a belföldi adóügyi eljárások során szisztematikusabban kell felhasználniuk a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv alapján kapott adatokat. Rutinszerű felhasználás hiányában a legtöbb költség továbbra is felmerül, de az előnyök maximalizálása elmarad.

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv keretében kapott egyes információkat az adóbevallások előzetes kitöltésére használják fel. Ez ajánlott adatfelhasználási mód, amelyet ösztönözni kell, de ehhez jó minőségű adatok megfelelő időben történő beérkezésére és hatékony párosítási mechanizmusra van szükség. Általánosabban, a DAC alapján kapott adatoknak automatikusan be kell épülniük a nemzeti kockázatelemzési rendszerekbe. Ehhez javítani kell a nemzeti kockázatelemzési rendszerek felépítését, figyelembe véve a bevált gyakorlatokat, valamint feltárva azokat a technikákat és technológiákat, amelyek lehetővé teszik a DAC alapján jelentett adatok valós idejű felhasználását. Ez még inkább hangsúlyozza a tagállamok informatikai infrastruktúrájának minőségét és a tagállamok ilyen rendszerek befogadására való képességét.

Az Unión belüli közigazgatási együttműködés eredményeinek jobb becsléséhez mutatók alkalmazására és a közvélemény tudatosságának növelésére irányuló nyomonkövetési munkára van szükség. A Bizottság mérlegelni fogja, hogy miként lehetne még inkább kötelezővé tenni a DAC1–4 eredményeinek mérésére szolgáló fő teljesítménymutatók használatát, amelyekről az Európai Unió adóigazgatási csúcstalálkozóján (TADEUS) állapodtak meg. A tagállamokat arra is ösztönzik, hogy dolgozzanak ki olyan kezdeményezéseket, amelyek felhívják a figyelmet a közigazgatási együttműködés (különösen az automatikus információcsere) szerepére és eredményeire.

A közvetlen adózás területén folytatott közigazgatási együttműködés eredményeiről szóló éves jelentésnek tartalmaznia kell az információcsere keretében átadott adatok felhasználásának eredményeire és hatásaira vonatkozó összefoglalást is.

Az adózási fegyelem és hatékonyság fokozása a digitalizálás révén

A digitalizálás az adóhatóságok hatékonyságának fontos mozgatórugója. Segítségével fokozható lenne az információs rendszerek interoperabilitása annak biztosítása érdekében, hogy a tagállami rendszerek hatékonyan kommunikálhassanak egymással és az adatszolgáltató személyekkel.

Előre tekintve, valamint annak érdekében, hogy a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv szerinti adatszolgáltatást és információcserét támogató, meglévő informatikai architektúra egyszerűbbé és észszerűbbé váljon, a Bizottság megvizsgálhatja egy központosítottabb megközelítés kidolgozásának megvalósíthatóságát, valamint értékelheti annak költségeit és hasznát. Ennek keretében létre lehetne hozni egy egységes hozzáférési pontot az információcseréhez és adott esetben a DAC keretében történő adatszolgáltatáshoz is. Így nem lenne szükség az adóhatóságok közötti gyakori információcserére. Lehetővé tenné az adatszolgáltatásra kötelezett szervezetek központi azonosítását is, hogy az információkat csak egyszer kelljen jelenteni.

Egy ilyen központi rendszer jelentős megtakarításokat eredményezhetne mind a tagállamok, mind az adatszolgáltatásra kötelezett szervezetek számára, mivel lehetővé tenné a méretgazdaságosságot

és az informatikai beruházások racionalizálását. Így fokozódhatna az informatikai adatszolgáltatási és információcsere-keret általános agilitása, mivel a változtatásokat egy egységes keretben gyorsabban lehetne végrehajtani, mint a 27 tagállami informatikai keretrendszerben. Egy központi rendszer hozzájárulhatna a közigazgatási együttműködésről szóló irányelvhez kapcsolódó egyéb célkitűzések eléréséhez is, különösen az adatminőség javítása tekintetében.

5. Következtetések

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv által biztosított szilárd jogi keret révén fokozódott az adófizetők önkéntes adóügyi megfelelése, valamint könnyebbé vált jelentős mennyiségű olyan információk cseréje, amelyeket az adóhatóságok növekvő mértékben párosítanak és felhasználnak (kockázatértékelési és ellenőrzési célokra egyaránt). A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv eredményesen és hatékonyan működik, és a hozzá kapcsolódó költségek arányban állnak az elért előnyökkel. A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv alapvetően koherens, a nemzeti és nemzetközi alternatívákhoz képest hozzáadott értéket képvisel, és továbbra is nagyon fontos a célkitűzéseinek elérése szempontjából.

Az előző értékelés óta elért jelentős előrelépés ellenére még mindig több olyan terület van, ahol rövid távon további munkára van szükség a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv működésének további javítása, és egyidejűég a vállalkozásokra nehezedő adminisztratív terhek csökkentése érdekében. Ez a következők révén érhető el: i. jól megtervezett egyszerűsítés (a DAC célkitűzéseinek veszélyeztetése nélkül), ii. a DAC szankcionálási keretének javítása, iii. a DAC alapján kapott adatok nemzeti adatokkal való automatikus egyeztetésének elősegítése, valamint iv. a DAC következetes alkalmazásának biztosítása az egész EU-ban. Folytatni kell az adatok felhasználásának fokozására, valamint az adófizetők megbízható és automatikus azonosításának kialakítására irányuló munkát is.

Hosszú távon meg kell vizsgálni, hogy miként lehetne a kockázatelemzés javítása érdekében racionalizálni az informatikai rendszereket és jobban kihasználni a digitalizációt, egyúttal biztosítani a tagállamok számára a költségmegtakarítást és csökkenteni a vállalkozásokra nehezedő adminisztratív terheket is.