



Brüsszel, 2021.12.22.
COM(2021) 566 final

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

Az uniós költségvetés saját forrásainak következő generációja

1. FELKÉSZÜLÉS A COVID19-JÁRVÁNY UTÁNI EURÓPÁRA

A példátlan Covid19-válság kezdetén az EU rövid időn belül határozott közös választ adott. A Bizottság 2020. május 27-én kivételes, ambiciózus és innovatív helyreállítási tervet terjesztett elő, amely az Uniót a fenntartható és reziliens helyreállítás pályájára állítja. A Tanács által 2020. december 14-én, az Európai Parlament támogatásával hivatalosan jóváhagyott Európai Unió Helyreállítási Eszköz¹ (Next Generation EU) legfeljebb 750 milliárd EUR-t² mozgósít a világjárvány által okozott gazdasági és társadalmi károk kezelésére. Az EU hosszú távú költségvetését jelentő többéves pénzügyi kerettel együtt összesen 1,8 billió EUR használható fel Európa Covid19-világjárványt követő helyreállítására.

A Next Generation EU célja, hogy az EU megerősödjön és reziliensebben lábáljon ki a válságból, és gazdaságainkat a fenntartható növekedés útjára állítsa. Ennek elérése érdekében a Next Generation EU az Unió előtt álló legsürgetőbb kihívásokkal foglalkozik, elsősorban a zöld és digitális kettős átállással: Az új saját forrásokból származó bevételek hozzá fognak járulni a Next Generation EU finanszírozásának törlesztéséhez.

Az Európai Tanács a 2020. július 21-i következtetéseiben kijelentette, hogy „[a]z Unió az elkövetkező években a saját források rendszerének reformjára fog törekedni és új saját forrásokat fog bevezetni”³. Ezt követően a 2020. december 16-i intézményközi megállapodásban⁴ az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság megállapodott arról, hogy „[a]z Európai Unió Helyreállítási Eszköz (Next Generation EU) keretében kiadásokra fordított felvett hitelek tőkeösszegét és annak kamatait az Unió általános költségvetéséből kell visszafizetni, beleértve a 2021 után bevezetett új saját forrásokból befolyt elegendő összeget is”⁵. Emellett a három intézmény elismerte az Európai Unió Helyreállítási Eszköz kontextusának fontosságát, és kijelentette, hogy az uniós költségvetésből az Európai Unió Helyreállítási Eszköz visszafizetésére fordított kiadások nem eredményezhetik a többéves pénzügyi keret alapján a programokra fordított kiadások vagy a beruházási eszközök összegének indokolatlan csökkentését. Ezenfelül kimondták, hogy kívánatos továbbá a tagállamok által befizetendő GNI-alapú saját források növekedésének visszafogása⁶. A Bizottság vállalta, hogy 2021-ben új saját forrásokat javasol annak érdekében, hogy azokat legkésőbb 2023. január 1-jéig be lehessen vezetni⁷.

¹ A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról (HL L 433I., 2020.12.22., 23. o.).

² Eltérő jelzés hiányában az e dokumentumban szereplő valamennyi összeg 2018-as áron értendő.

³ Az Európai Tanács következtetéseinek 145. pontja (2020. július 17–21.).

⁴ Intézményközi megállapodás (2020. december 16.) az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyelemlről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről (HL L 433I., 2020.12.22., 28. o.).

⁵ Az intézményköz megállapodás D. pontja úgy rendelkezik, hogy „[a]z Európai Unió Helyreállítási Eszköz keretében kiadásokra fordított felvett hitelek tőkeösszegét és annak kamatait az Unió általános költségvetéséből kell visszafizetni, beleértve a 2021 után bevezetett új saját forrásokból befolyt elegendő összeget is. Minden ebből eredő kötelezettséget [...] legkésőbb 2058. december 31-ig teljes egészében vissza kell fizetni.”

⁶ Az intézményközi megállapodás preambulának E. pontja.

⁷ A Bizottság 2021. évi munkaprogramja (COM (2020) 690 final).

2. A BIZOTTSÁG JAVASLATAI

2.1. Új saját források

A Bizottság javasolja, hogy az uniós szakpolitikai prioritások kapjanak nagyobb hangsúlyt az uniós költségvetés bevételi oldalán. A kibocsátáskereskedelem és az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus az egész EU-ra kiterjedő eszközök, amelyek célja, hogy a kibocsátások korlátozása és a szén-dioxid-árjelzés biztosítása révén a lehető legkisebb költség mellett csökkentsék az üvegházhatásúgáz-kibocsátást. Az OECD/G20-ak adóalap-erózióval és nyereségátcsoportosítással (BEPS) foglalkozó inkluzív keretében létrejött, a gazdaság digitalizációjából eredő adókihívások kezelésére szolgáló kétpilléres megoldásról szóló, 2021. október 8-i⁸ történelmi jelentőségű megállapodás 137 országot és joghatóságot érint, amelyek a globális GDP több mint 90 %-át képviselik. E megállapodás „első pillére” a világ legnagyobb és legjövedelmezőbb multinacionális vállalatai által realizált nyereség egy részét visszajuttatja a részt vevő országokhoz, biztosítva, hogy ezek a cégek méltányosan kivegyék részüket az adófizetésből mindenütt, ahol működnek és nyereséget termelnek. Ezek a kezdeményezések uniós fellépést igényelnek, és ezért az EU saját forrásainak megfelelő alapját képezik.

A Bizottság a sajátforrás-határozat⁹ módosítását javasolja annak érdekében, hogy az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmusról¹⁰ és a kibocsátáskereskedelemről¹¹ szóló, 2021. július 14-én előterjesztett jogalkotási javaslatokból származó bevételek egy része az uniós költségvetést illesse meg. Emellett az OECD/G20-ak adóalap-erózióval és nyereségátcsoportosítással foglalkozó inkluzív keretében létrejött történelmi jelentőségű megállapodásra építve a Bizottság egy új saját forrás létrehozását javasolja, amely a legnagyobb és legjövedelmezőbb multinacionális vállalatok reziduális nyereségének azon részén alapulna, amelyet az uniós tagállamokhoz fognak visszajuttatni. Ez a saját forrás akkor kerülhet bevezetésre, amikor az adóalap-erózióval és nyereségátcsoportosítással foglalkozó inkluzív keret által megtárgyalt többoldalú egyezmény és a kapcsolódó uniós irányelv hatályba lép és ténylegesen alkalmazandó lesz. Valamennyi új saját forrás bevezetésének előfeltétele, hogy elfogadják az alapul szolgáló ágazati javaslatokat.

A Bizottság javasolja, hogy az uniós kibocsátáskereskedelemből származó bevételek 25 %-a az uniós költségvetés saját forrása legyen. A Bizottság széles körű jogalkotási csomagot javasolt az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátásának 2030-ig történő további csökkentése érdekében, azzal a céllal, hogy 2050-ig megvalósuljon a klímasemlegesség. Ez magában foglalja különösen a meglévő uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer (ETS)¹² megerősítését és annak a tengerhasznosítási

⁸ Nyilatkozat a gazdaság digitalizációjából eredő adókihívások kezelésére szolgáló kétpilléres megoldásról, az OECD/G20-ak adóalap-erózióval és nyereségátcsoportosítással kapcsolatos projektje, 2021. október 8.

⁹ A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (HL L 424., 2020.12.15., 1. o.).

¹⁰ Az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2021) 564 final).

¹¹ Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Unión belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelv, az üvegházhatású gázok uniós kibocsátáskereskedelmi rendszeréhez piaci stabilizációs tartalék létrehozásáról és működtetéséről szóló (EU) 2015/1814 határozat és az (EU) 2015/757 rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat (COM(2021) 551 final).

¹² 2003/87/EK irányelv az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Unión belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról.

ágazatra való kiterjesztését, a légi közlekedési kibocsátási egységek árverés útján történő értékesítésének növelését, valamint az épületekre és közúti közlekedésre vonatkozó új kibocsátáskereskedelmi rendszer létrehozását. A jelenlegi uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer keretében a kibocsátási egység-árverésekből származó bevételek leginkább a nemzeti költségvetéseket gazdagítják, a Bizottság ugyanakkor azt javasolja, hogy a jövőben az uniós kibocsátáskereskedelemről származó bevételek egy része az uniós költségvetést gyarapítsa. Ez magában foglalná az olyan kibocsátási egységekből származó bevételeket is, amelyeket árverésre lehet bocsátani, ám amelyekkel kapcsolatban a tagállamok – az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerébe beépített rugalmasság felhasználásával – úgy döntenek, hogy nem árvereznek el¹³. Az Európai Beruházási Bank által az Innovációs Alap számára árverésre bocsátott kibocsátási egységek és a Modernizációs Alap kezdeti dotációja nem tartozik a saját források hatálya alá. Az uniós költségvetés szóban forgó bevételei a becslések szerint a 2023–2030 közötti időszakban évente mintegy 9 milliárd EUR-t tesznek ki. Ezen összeg egy részéből a Szociális Klímaalapot lehet majd finanszírozni.

A Bizottság továbbá ideiglenes szolidaritási kiigazítási mechanizmust javasol annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi tagállam méltányos sajátforrás-hozzájárulást nyújtson a kibocsátáskereskedelem alapján. Konkrétan, az uniós kibocsátáskereskedelmen alapuló sajátforrás-hozzájárulás tekintetében egy felső és egy alsó korlát lesz alkalmazandó, a bruttó nemzeti jövedelemre vonatkozó kulcs viszonylatában. Ezzel elkerülhető, hogy a fenntarthatóbb gazdaságokra és társadalmakra való átállás időszakában egyes tagállamok gazdaságuk méretéhez képest aránytalan mértékben járuljanak hozzá az uniós költségvetéshez, ugyanakkor biztosítható, hogy mindegyikük méltányos mértékben járuljon hozzá ahhoz.

A Bizottság javasolja, hogy az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmusból származó bevételek 75 %-a az uniós költségvetés saját forrása legyen. Az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus fő célja, hogy a kibocsátásáthelyezés kockázatának kezelése révén támogassa a globális szén-dioxid-kibocsátás csökkentését. A mechanizmus keretében a nyilatkozattevőknek elegendő mennyiségű tanúsítványt kell beszerezniük ahhoz, hogy fedezzék az importált áruik kibocsátását. Az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus létrehozásáról szóló rendeletjavaslat értelmében a tagállamok lennének felelősek az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus tanúsítványainak értékesítéséből származó bevételek beszedéséért. A becslések szerint ebből az uniós költségvetés számára a 2023–2030 közötti időszakban évente mintegy 0,5 milliárd EUR összegű bevétel keletkezik majd¹⁴.

A Bizottság javasolja, hogy a legnagyobb és legjövedelmezőbb multinacionális vállalatok által a nemzetközi adózási keret reformjáról szóló megállapodás értelmében az uniós tagállamokhoz visszajuttatott reziduális nyereség 15 %-a saját forrás legyen. 2021. október 8-án 137 olyan ország, amely tagja az OECD/G20-ak adóalap-erózióval és nyereségátcsoportosítással foglalkozó inkluzív keretének, kétpilléres megoldásról állapodott meg a multinacionális vállalatok nyereségének visszajuttatása és egy effektív

¹³ A villamosenergia-termelő ágazat számára ingyenesen kiosztott kibocsátási egységekre vonatkozó eltérés, a közös kötelezettségvállalási rendelet értelmében kibocsátási egységek törlése és a Modernizációs Alapba történő további diszkrecionális átcsoportosítások keretében.

¹⁴ Az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus létrehozásáról szóló (EU) [XXX] európai parlamenti és tanácsi rendelettel összhangban az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus a 2023-tól 2025-ig tartó átmeneti időszakban várhatóan nem termel bevételt.

globális minimális adókulcs tekintetében. A megállapodás „első pillére” előírja, hogy a legnagyobb és legjövedelmezőbb multinacionális vállalatok reziduális nyereségének egy részét vissza kell juttatni azon országokhoz, ahol a nyereség valójában – áruk vagy szolgáltatások felhasználásával – keletkezett. A megállapodás gyakorlati végrehajtási szempontjainak véglegesítése még folyamatban van. A Bizottság a 2022. évi munkaprogramjában kötelezettséget vállalt arra, hogy olyan irányelvjavaslatot terjeszt elő, amely az uniós jognak megfelelően és az egységes piac követelményeivel összhangban hatályba lépteti a megállapodást. A saját forrásokra vonatkozó bizottsági javaslat értelmében a tagállamok a multinacionális vállalatok adóköteles nyereségének az első pillér keretében az egyes tagállamokhoz visszajuttatott része alapján nemzeti hozzájárulást nyújtanának az uniós költségvetéshez. A megállapodás véglegesítésétől függően az uniós költségvetés ebből származó bevételei elérhetik az évi 2,5–4 milliárd EUR-t¹⁵.

2.2. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló rendelet módosítása

A Next Generation EU törlesztésére stabil és kiszámítható törlesztési profilnak megfelelően fog sor kerülni, a többéves pénzügyi keretbe illesztett megfelelő rendelkezések alapján. Az új saját forrásokból származó bevételek folyamatos áramlása kiszámítható és stabil törlesztést biztosítana. A Bizottság ezért a többéves pénzügyi keret¹⁶ felső határainak automatikus, az új saját források beszédett összegén alapuló kiigazítási mechanizmus¹⁷ bevezetését javasolja annak érdekében, hogy a Next Generation EU-t az új saját forrásokból lehessen törleszteni¹⁸.

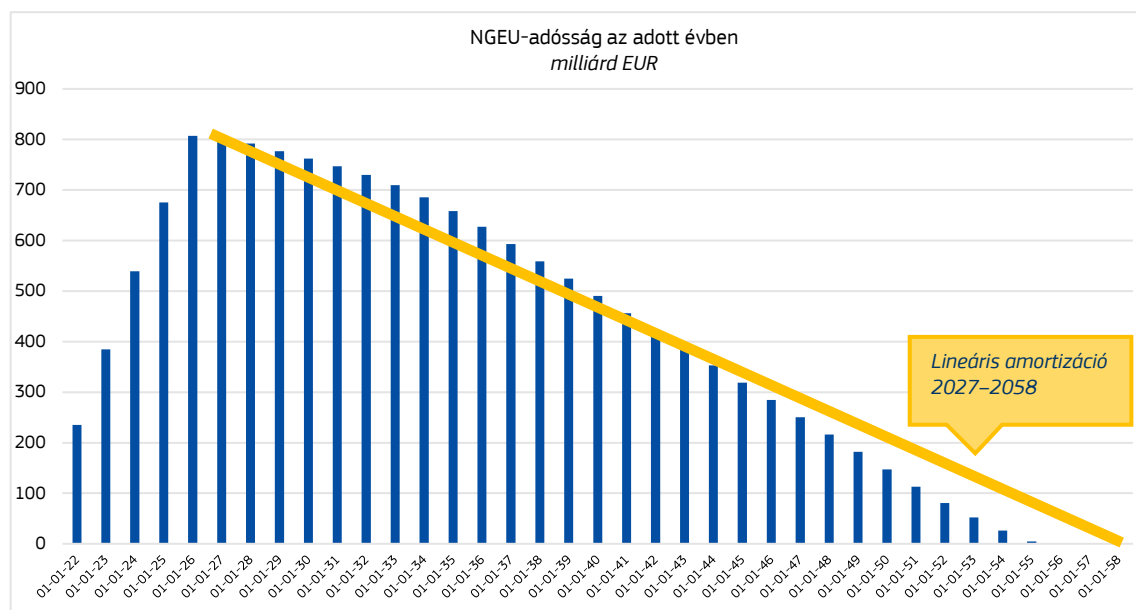
¹⁵ Jelenleg nem állapítható meg pontosabb szám, mivel az OECD/G20-megállapodás első pillérének egyes technikai végrehajtási részleteiről még folynak a megbeszélések. A megadott tartomány egy sor széles körű feltételezésen alapul, és – többek között az adóztatási jogok megállapodás szerinti újraelosztásával végső soron potenciálisan érintett vállalatokra vonatkozó adatok korlátozott elérhetősége miatt – ennél jobban nem pontosítható.

¹⁶ A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló, 2020. december 17-i (EU, Euratom) 2020/2093 tanácsi rendeletben (HL L 433I., 2020.12.22., 11. o.) megállapítottak szerint.

¹⁷ Az automatikus kiigazítási mechanizmus (2018-as árakon) legfeljebb 15 milliárd EUR-s kiigazítást tenne lehetővé, amely a 2024–2027 közötti időszakra (folyó árakon) évi átlag 17,4 milliárd EUR-nak felel meg. A Next Generation EU 2027 utáni törlesztéséhez szükséges összegek a vissza nem térítendő támogatások nyújtásához felvett hitelek tényleges összegétől, valamint a jelenlegi többéves pénzügyi keretben végrehajtott esetleges törlesztésektől függnének.

¹⁸ Az Európai Tanács 2020. július 17–21-i következtetéseinek 150. pontjával összhangban, amely kimondja, hogy „a 2021 után bevezetett új saját forrásokból befolyt összegeket az NGEU-hitelek előtörlesztésére fogják felhasználni. Felkérjük a Bizottságot, hogy kellő időben tegyen javaslatot az MFF e célból történő felülvizsgálatára”.

1. ábra – Az NGEU kötelezettségvállalásainak tervezett csökkentése



Forrás: Európai Bizottság. Az összegek folyó árakon értendők.

A Bizottság javaslatot terjesztett elő a Szociális Klímaalap létrehozására¹⁹, hogy megvédje a kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartásokat az épületekre és a közúti közlekedésre vonatkozó új uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer létrehozásából eredő további pénzügyi terhekkel szemben. Az alap pénzügyi keretösszege lényegében azon bevételek 25 %-ának felel meg, amelyek az épületeknek és a közúti közlekedésnek az uniós kibocsátáskereskedelem hatálya alá vonásából várhatók. A Bizottság az új többéves pénzügyi keretre vonatkozó eredeti javaslatában nem számolt ezzel a többletkiadással. Ezért a Bizottság a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet célzott módosításában javasolja, hogy az alap miatt a 2025–2027 közötti időszakban felmerült többletkiadások figyelembevétele érdekében a 3. fejezetet és ennek megfelelően a kifizetések felső határát emeljék meg.

Az új kibocsátáskereskedelmi rendszer társadalmi hatásait azért is célszerű az uniós költségvetés útján kezelni, mivel így a Szociális Klímaalap az általános költségvetésre vonatkozó kontroll hatálya alá fog tartozni. Az alap a Számvevőszék felügyelete alá fog tartozni, működése tekintetében pedig az Európai Parlamentnek kell mentesítenie a Bizottságot a Tanács ajánlását követően. Ez biztosítja a kiadások elszámoltathatóságát, valamint garantálja a megbízhatóságot az alap kiadásainak minőségére vonatkozóan.

3. KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

A 2020. december 16-i intézményközi megállapodás úgy rendelkezik, hogy az intézmények megteszik a szükséges lépéseket az új saját források keretének gyors jóváhagyása érdekében. A Tanács kötelezettséget vállalt arra, hogy 2022. július 1-jéig meg fogja tárgyalni az első körben bevezetendő új saját forrásokat annak érdekében, hogy azok bevezetésére 2023. január 1-jéig sor kerülhessen. Tekintettel továbbá az

¹⁹ A Szociális Klímaalap létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM 2021 568 final).

intézményközi megállapodásban vállalt kötelezettségre, valamint arra, hogy az Európai Unió Helyreállítási Eszköz törlesztéséhez megfelelő összegű új saját forrást kell biztosítani, **a Bizottság 2023 végéig be fogja nyújtani a második körben bevezetendő új saját forrásokra vonatkozó javaslatát.**

Ezzel összefüggésben – amint azt „A 21. század társasági adózása” című, 2021. májusi közlemény²⁰ megerősítette – a Bizottság további új saját forrásokat fog javasolni, például akár a globális pénzügyi tranzakciós adót és egy, a vállalati szektorhoz kapcsolódó saját forrást. Ez a második csomag a „Vállalkozás Európában: Társaságiadó-keret (BEFIT)” című, 2023-ra előirányzott javaslaton alapul.

Amennyiben sikerülne mielőbb megállapodni a sajátforrás-határozat módosítására, illetve a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló rendelet módosítására irányuló javaslatokról, és a módosított sajátforrás-határozatot a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelő gyorsan jóváhagynák, az biztosítaná az Unió számára a végső cél – a minden európai polgár számára biztosítandó klímasemleges, digitális, igazságos, inkluzív és reziliens társadalom – megvalósításához szükséges eszközöket.

A Bizottság folyamatosan értékelni fogja a jogalkotási folyamatot annak érdekében, hogy biztosítsa az Európai Unió Helyreállítási Eszköz törlesztéséhez szükséges megfelelő összegeket.

²⁰ COM(2021) 251 final.