

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a közösségi vámügyi cselekvési program (Vám 2013) létrehozásáról”

COM(2006) 201 final – 2006/0075 (COD)

(2006/C 324/26)

2006. június 22-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

Az EGSZB Elnöksége megbízta az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekciót a bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. október 26-án tartott, 430. plenáris ülésén főelőadót jelölt ki **Laure BATUT** személyében, továbbá 108 szavazattal, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezetés

1.1 A vámügy minden országban a nemzeti gazdasági érdekeket védi, és hagyományosan a mozgásban lévő árukat vizsgálja azonnali beavatkozáson alapuló eljárással. A közös külső vámtarifák 60-as években történt bevezetését követően a belső piac 1963-as megteremtése megszüntette az EU-tagállamok közötti határellenőrzést, és így lehetővé tette az áruk és a szolgáltatások szabad mozgását. Az áruk Közösségen belüli kereskedelme, amely a belső határok megszüntetésével mintegy megkét-szereződött, teszi ki minden tagállam kereskedelmének legjelentősebb részét.

1.2 Az évek során az Európai Közösségben a nemzeti vámigazgatási szervek működésében szinte semmilyen változás nem történt. A vámügyi szervek szervezeti és személyzeti felépítése minden tagállamban teljes mértékben nemzeti feladat volt.

1.3 Ugyanakkor az Unióval, a digitális forradalommal és a határokat nem ismerő hálózatokkal a vámügyi feladatok vesztettek konkrétságukból. Az Európai Bizottság „Vám 2013” javaslata a vámügyi gyakorlat erősebb integrációját szorgalmazza a lisszaboni célkitűzések tiszteletben tartásával, ugyanakkor az igazgatási szervek integrációja nélkül, melyek nemzeti szerepe alapvető maradna. A feladat mindazonáltal az Unió, valamint az ott lakó polgárok és fogyasztók érdekeinek védelme.

2. A határozatjavaslat háttere

2.1 „Vám 2000”

2.1.1 **1995-ben** az Európai Bizottság már javaslatot tett egy ötéves programra „**Vám 2000**” címmel, és ezt követte a „**Vám 2002**”. A végcél az volt, hogy a nemzeti vámigazgatási szervek az eljárások szempontjából „egyetlen testületként” működjenek: „Az EU 15 tagállamán belüli belső, vámhatárok nélküli kereskedelmi

térség létrehozása miatt a vámterület minden pontján azonos tranzakciók esetén egységes vámenőrzésre van szükség”. Ennek eszközei az együttműködés, a vámmal kapcsolatos jog egységes belső és a közösségi határok mentén történő alkalmazása, a gazdasági szereplők számára elérhető kommunikációs hálózat, a vámigazgatási szervek és tisztviselők fejlesztése, illetve képzése, az informatizálás és az elektronikus vámkezelés kifejlesztése ⁽¹⁾.

2.2 „Vám 2002”

2.2.1 A „**Vám 2002**” létrehozott egy vámpolitikai csoportot, és felállította a „Vám 2002 bizottság”-ot, melyek feladata az Európai Bizottság és a tagállamok módszerekkel, intézkedésekkel, értékelésekkel, informatikai fórumokkal, az eljárások modernizálásával, az ellenőrzési normákkal, valamint a hamisítás elleni együttműködéssel, a tagjelölt országok támogatásával és a tisztviselők cseréjével kapcsolatos megközelítéseinek összehangolása.

2.2.2 Az EGSZB ekkor helyeselte egy uniós szintű, elektronikus, vámügyi kommunikációs rendszer létrehozását „a gazdasági köröknek – az érdekelt vállalatoknak, a vámügyi konzultatív bizottságoknak és GSZT-knek – az aktív bevonásával az igazgatási döntéshozatali folyamatokba”, ami „ösztönzi a kölcsönös megértést, és lehetővé teszi a főlegesen nehézségek elkerülését a megvalósítás során”. Kiemelte az ezáltal biztosítható egyszerűsítési lehetőségeket. Az EGSZB ebben az időben úgy vélte, hogy tanulmányozni kellene a tájékoztatás Európai Bizottság által történő központosítását a „csalások megszüntetésének európai közösségi szolgálata (az EUROPOL-hoz hasonló EURODOUANE) középhávon történő felállításával”, valamint „a tagállamok vámügyi tisztviselői számára a vámmal kapcsolatos jogszabályok és eljárások terén nyújtandó egységes képzés követelményével”, figyelembe véve, „a szubszidiaritás elvén kívül, a vámosok pályafutását is” ⁽²⁾. A döntéshozó intézmények nem követték az EGSZB ajánlását.

⁽¹⁾ HL L 33., 1997.2.4 és HL L 13., 2000.1.19.

⁽²⁾ HL C 174/14., 1996.6.17.

2.3 „Vám 2007”

2.3.1 Ezt követően újabb ötéves programot fogadtak el **„Vám 2007”** ⁽³⁾ címmel, amely meghosszabbítja és kiszélesíti az előzőt. Célkitűzése nem csupán a kereskedelemre és a vámtevékenységre vonatkozik, hanem érinti az Európai Unió pénzügyi érdekeinek szükséges védelmét, illetve a polgárok számára biztonságos, kockázatok nélküli környezet létrehozását. A világgazdaság globalizációja és az általa gerjesztett változások egyre erősödnek. A vámnak jelentős szerepe van a kereskedelmi környezet szabályozása terén. A digitális forradalom exponenciális gyorsulásával felmerült a vám eljárások integrációjára való igény. A „Vám 2007” célja, hogy a vámpolitikákra vonatkozó közösségi jogszabályokat koherens és szakszerű módon alkalmazza a Közösség összes országában. Ily módon a bevált gyakorlatok, a tisztviselők cseréje, a szemináriumok és a nyomon követés kiválasztott helyet foglal el az informatizálás erősödésével.

2.3.2 Az EGSZB így a maga részéről kijelenti, hogy *„az Európai Bizottság aktívabb szerepet játszik az ellenőrzési normák felülvizsgálatában a tagállamokban”, és hogy „a Közösség egész területén fellépő, képesített vámellenőröket fognak kinevezni e célkitűzés részleges megvalósítása érdekében”* ⁽⁴⁾.

2.3.3 Az EGSZB véleményében elismerte, hogy a vámszolgáltatások javításának célja lehet a versenykörnyezet javítása a vállalatok számára, a munkahelyteremtés ösztönzése, valamint a legitim tevékenységek ösztönzése a kereskedelemben. Úgy véli, hogy szükség lehet egy olyan eszközre, amellyel a megvalósított fejlődés értékelhető a kezdeti szakaszokban, és amellyel a szükséges korrekciók megvalósíthatók. Véleménye meghallgatásra talált ⁽⁵⁾.

2.3.4 **Az időközi jelentésből** kiderült, hogy a „Vám 2007”-tel a szereplők általánosságban elégedettek, de a biztonsági követelményeket össze kell hangolni az Európai Közösségnek a kereskedelem megkönnyítésére irányuló törekvéseivel, és nyugtalanság tapasztalható a vámügy informatizálásával kapcsolatban. A program jelentősen hozzájárul azon célkitűzés megvalósításához, mely szerint a nemzeti vámügyi szervek egyetlen testületként lépnének fel.

2.4 2006

2.4.1 2006-ban a vámmal kapcsolatban három fontosabb európai dokumentumot fogadtak el:

- a „Korszerűsített Vámkódex”-re irányuló rendeletjavaslatot,
- a *papírmentes vámkezelésre* irányuló határozatjavaslatot,
- és az EGSZB e véleményének tárgyát.

2.4.2 A **Közösségi Vámkódex**, melyet európai parlamenti és tanácsi rendelettel kívánnak korszerűsíteni, és melyről az EGSZB 2006. július 5-én véleményt fogadott el, szintén alapvető háttér-dokumentum a „Vám 2013” program vizsgálatához, melyet azért jelentettek be, hogy a jogalkotás összhangba kerüljön a

piacok és a technológiák fejlődésével, valamint az Unió folyamatos bővülésével. Az informatizálódás halad, az igazgatásnak online *kell majd* működni; az új kódex *kötelezővé* teszi az elektronikus folyamatokat, melyek eddig fakultatívak voltak, és így megkönnyíti a nagyobb szereplők feladatát, míg a kisebbeket esetleg hátrányos helyzetbe hozza. Ezenkívül nagyon fontosá váltak a nem tarifajellegű intézkedések, mint például a hamisítás elleni küzdelemre, a biztonságra, az illegális bevándorlásra, a pénzmosásra, a kábítószer-csempészetre, a higiéniára, az egészségre, a környezet- és a fogyasztóvédelemre, valamint a HÉA és a jövedéki adók beszedésére vonatkozó intézkedések. Továbbra is a tagállamok köré épül a rendszer, ők állják a költségeket, nevezetesen az informatikai interoperabilitás költségét. Vámhatóságai bármely típusú ellenőrzést elvégezhetnek, az Európai Bizottság azonban növeli saját szabályozási hatáskörét (a rendeletjavaslat 196. cikke) a vámügyi rendszerekkel, a tagállamokkal és a nemzetközi egyezményekkel kapcsolatban. A korszerűsített kódex meghatározza a vám eljárás összes szereplőjének szerepét és helyzetét.

2.4.3 Az online rendszerre vonatkozó kötelezettség értelemszerűen **a papíron végzett vámkezelés megszüntetéséhez** vezet.

2.4.3.1 Az elektronikus vámkezelésre vonatkozó határozatjavaslat egy sor olyan intézkedést és határidőt jelöl meg, amely a tagállamok elektronikus vámrendszerének egymás közötti kompatibilitására, és így egy kizárólagos és közös informatikai portál létrehozására irányul. A szereplők és a vámhatóságok közötti kommunikáció így hatékonyabb, a hatóságok közötti információcseréje gyorsabb lesz. A „papírváltozatok” kivétel kell, hogy képezzenek. Az Európai Bizottság *közös interfész* létrehozását is tervezi, amely lehetővé teszi a „bizalomra méltónak” ítélt szereplők (szereplők és „engedélyezett gazdálkodók” – a Korszerűsített Vámkódexre irányuló rendeletjavaslat 2., 4., 13. és 16. cikke) számára, hogy csak egyetlen szervezet foglalkozzon velük, és ne – úgy, ahogyan jelenleg – több különböző határellenőrzési hatóság. Így a váminformációkat csak egyetlen alkalommal kell továbbítani. Ily módon az áruk ellenőrzését a vámhatóságok és a többi hatóság (rendőrség, határőrség, állatorvosi és környezetvédelmi szolgálatok) egyszerre és ugyanazon a helyen végzik, az „egyablakos” rendszer elvének megfelelően.

2.4.4 2006. szeptember 13-i véleményében az EGSZB úgy véli, hogy a vám közösségi irányítása az Unió hosszú távú céljai között kell, hogy szerepeljen: *„Az igazgatás eme formája leegyszerűsítene, biztonságosabbá és költségkímélőbbé tenné a vámot. Lehetővé tenné a más EU-s illetve harmadik országbeli rendszerekkel való összekapcsolódást is.”*

3. A „Vám 2013” program

3.1 Interoperabilitás, költségcsökkentés, bevált gyakorlatok: az itt vizsgált „Vám 2013” program az előző, fent idézett programok folytatása, és a „Vám 2007” utóda. Célja ezzel kapcsolatban a különféle szétszórt elemek erős koherenciájának és a

⁽³⁾ COM(2002) 26 final – 2002/0029 (COD).

⁽⁴⁾ HL C 241/8., 2002.10.7.

⁽⁵⁾ Lásd a 4. lábjegyzetet.

modern vámszabályoknak a megteremtéséhez történő hozzájárulás. E szabályok az árumozgás gyorsaságának fokozására, valamint a kereskedelem elősegítésére és szabadságára törekuszenek az ellenőrzések fenntartása mellett. Az Európai Bizottság ⁽⁶⁾ úgy véli, hogy a vám az egyetlen eszköz arra, hogy a gazdaságról átfogó, minden részterületre kiterjedő képet alkothassunk. A helyzet sokkal összetettebb, mint korábban, ugyanis most a személyek és az áruk áramlásának kölcsönhatását tapasztalhatjuk. E komplexitás kezeléséhez, a fenti nézetet képviselők szerint, rugalmas válaszokra és eszközökre van szükség az EU vállalatai versenyképességének biztosítása érdekében, mind a belső, mind a világpiacon.

3.1.1 Az új program a 2008. január 1. és 2013. december 12. közötti időszakra vonatkozik; ez a hatéves időszak összhangban áll a több évre szóló pénzügyi keret időtartamával.

3.1.2 A programnak a javaslat 4. cikke (1) bekezdésében felsorolt célkitűzései – a címzetteknek nyújtandó támogatással – a következők:

- a) a vámügyi tevékenységek feleljenek meg a belső piac szükségleteinek, beleértve az ellátási lánc biztonságát;
- b) a vámigazgatási szervek a feladataik elvégzése során olyan hatékonysággal működjenek együtt és teljesítsenek, mintha egyetlen igazgatás részét képeznék;
- c) a Közösség pénzügyi érdekei szükséges védelmének biztosítása;
- d) a polgárok biztonságának és védelmének fokozása;
- e) készüljenek fel a bővítésre, ideértve az ismeretek és tapasztalatok cseréjét az érintett országok vámigazgatási szerveivel.

3.1.3 Az eszközök: együttes cselekvések és az informatizálás befejezése.

A program szolgáltatásban felsorolt eszközök (2. cikk) megismétlik és elmélyítik a „Vám 2007”-ben felsoroltakat, továbbá két téren is mozgósítanak: a tárgyi állomány (hardver és szoftver), valamint a személyek terén (együttes fellépések és képzések):

- a) kommunikációs és információcsere-rendszerek;
- b) teljesítményértékelés;
- c) szemináriumok és workshopok;
- d) projektcsoportok és irányítócsoportok;
- e) munkalátogatások;
- f) képzési tevékenységek;
- g) nyomon követési tevékenységek;
- h) a program célkitűzéseinek megvalósításához szükséges bármilyen egyéb tevékenység.

A fenti eszközök elektronikus és összeurópai vámrendszer felállítását célozzák.

3.1.4 A cselekvések **címzettjei** (3. cikk) elsősorban a tagállamok, illetve rajtuk kívül – a vámtevékenységnek a nemzetközi gazdaságban betöltött szerepénél fogva, különböző mértékben – az Unió tagjelölt országai, a potenciális tagjelölt országok, az

EU-hoz az európai szomszédsági politika révén kapcsolódó országok, továbbá a harmadik országok.

3.1.5 A különféle **szereplőket** a javaslat több cikke is meghatározza.

3.1.5.1 A (6) preambulumbekzdés ⁽⁷⁾ kijelenti, hogy szükség van „a közösségi **vámigazgatási szervekkel**, az üzleti **vállalkozásokkal**, a **jogászai és tudományos körökkel**, illetve a külkereskedelem egyéb **szereplőivel** fennálló kapcsolatok” megerősítésére. Ennek a programnak az említett köröket képviselő személyek vagy jogalanyok számára lehetővé kell tennie, hogy szükség esetén részt vehessenek a programhoz kapcsolódó tevékenységekben.

3.1.5.2 Szereplői lesznek elsősorban nemzeti igazgatási szervek (2. cikk), melyeket a második bekezdés a következő módon határoz meg: „a részt vevő országok vámigazgatásért és vámügyi tevékenységeikért felelős hatóságai és egyéb szervei”; továbbá közösségi szinten a „**Vám 2013 bizottság**” által **segített (19. cikk) Európai Bizottság**, a nemzeti vezetőkből álló **vámpolitikai csoport**, továbbá a 14. cikk szerint „amennyiben a 4. és 5. cikkben említett célkitűzések eléréséhez elengedhetetlen, a program keretében szervezett tevékenységekben részt vehetnek **nemzetközi szervezetek, harmadik országbeli igazgatások, gazdasági szereplők és szervezeteik képviselői**”. Végül az Európai Bizottság „vámügyi és attól eltérő célokra **más közszolgáltatási feladatot ellátó intézmények** számára is hozzáférést biztosíthat a kommunikációs és információcsere-rendszerekhez, amennyiben pénzügyileg hozzájárulnak a programhoz” (7. cikk (6) bekezdés). Összességében, a vámnak a nemzetközi kereskedelemben betöltött szabályozó szerepe miatt, igen nagyszámú szereplőről beszélhetünk.

3.1.5.3 Végül pedig, a jövőben, az Európai Bizottság fenntartja magának a lehetőséget annak megvizsgálására, hogy a szóban forgó közösségi program „végrehajtásának bizonyos feladatait végrehajtó hatóságra lehet-e bízni” vagy azt „a szolgáltatóknak kellene végrehajtaniuk technikai és igazgatási segítségnyújtási szerződések útján” ⁽⁸⁾, ami egyes tagállamokban bizonyos problémákat vetne fel az igazgatási szervek szervezésének tekintetében.

3.1.6 A költségvetés

3.1.6.1 Az interoperabilitás lehetővé fogja tenni a különböző tagállamok igazgatási szervei közötti információcserét; a kereskedelmi szereplőkkel használandó interfészek révén a „Vám 2013” hozzájárul a „**Korszerűsített Vámkódex**” és a „**Papírmentes vámkezelés**” határozatok végrehajtásához. Ha teljes egészében működésbe lép az új elektronikus rendszer, akkor befejeződik az egyesített belső piac kiépítése, melynek már csak külső határai lesznek. A 2013-as program tekintetbe veszi a piacok globális dimenzióit és a harmadik országokkal meglévő kapcsolatokat, melyek szintén lehetnek „részt vevő” országok, és részesülhetnek a támogatásokban.

⁽⁶⁾ Európai Bizottság, Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság – TAXUD – A/2, 2006. szeptember 18-i meghallgatás.

⁽⁷⁾ COM(2006) 201 final, 10. o.

⁽⁸⁾ Indokolás, 4) Költségvetési vonzat.

3.1.6.2 A program végrehajtásáért elsősorban a részt vevő országokat terheli a felelősség ((11) preambulumbekzdés). A Közösség költségvetésére összesen 323,8 millió euró hárul (Indokolás, 4) pont és 16. cikk, (1) bekezdés), de ez az összeg nem fedezi az összes költséget, melynek nagy részét a tagállamok állják. A „Vám 2013” program által biztosított támogatás a hatéves időszakban, évente és tagállamonként elvileg 2 millió euró lenne, de a „részt vevő országok” száma meghaladja majd a 27 tagállamot.

3.1.6.3 A kiadásoknak az Unió és a tagállamok közötti megoszlása a következőképpen alakul (17.cikk):

– „2. A Közösség a következő kiadásokat viseli:

a) a 7. cikk (3) bekezdésében ismertetett kommunikációs és információcsere-rendszerek közösségi elemei beszerzésének, kifejlesztésének, telepítésének, karbantartásának és napi üzemeltetésének a költségét”;

továbbá az együttes fellépésekhez szükséges ülések szervezési költségét;

– „6. A részt vevő országok a következő kiadásokat viselik:

a) a 7. cikk (4) bekezdésében ismertetett kommunikációs és információcsere-rendszerek nem közösségi elemei beszerzésének, kifejlesztésének, telepítésének, karbantartásának és napi üzemeltetésének a költségét;

b) az alap- és továbbképzéssel kapcsolatos költségeket, beleértve a tisztviselők nyelvi képzését”.

3.1.7 Személyzeti kérdések

3.1.7.1 A program az egész rendszer üzemeltetéséhez szükséges megalapozott **képzéssel** és kompetenciával kapcsolatos **igényekre** helyezi a hangsúlyt. A nemzeti vámtisztviselőkkel e tekintetben a tervezet 12. cikke foglalkozik. A nemzeti vámügyi szervek képzését felelős szervezetei közötti „strukturált” együttműködéssel érhető el a láncreakció: a programok és a „képzési normák” kialakítása közösségi szinten történik oly módon, hogy „létrehozzák a tisztviselők képzésének a vámjogszabályok és vámeljárások teljes köréhez kapcsolódó közös magját annak érdekében, hogy a tisztviselők elsajátíthassák a szükséges szakmai képességeket és szaktudást” (12. cikk, (1) bekezdés, a) albekezdés). A kínált kurzusok más országok tisztviselői előtt is nyitottak (12. cikk, (1) bekezdés, b) albekezdés), és a képzési infrastruktúra magját a nemzeti vámhatóságoknak teljes mértékben be kell építeniük saját képzési programjaikba (12. cikk, (2) bekezdés). „Gondoskodnak továbbá arról, hogy tisztviselők megkapják azon alap- és továbbképzést, amely ahhoz szükséges, hogy közös szakmai képességeket és szaktudást szerezzenek”, továbbá, hogy nyelvi képzésben részesüljenek, mindezt teljes mértékben a tagállamok költségére (12. cikk, (2) bekezdés).

3.1.7.2 Így az iskola maga nem lesz közösségi, tartalma viszont igen. Az Európai Bizottság tehát az ágrajz formájú modellt választja, de „adott esetben kialakítja a közös vámügyi

képzéshez és a vámügyi képzés irányításához szükséges infrastruktúráját és eszközöket” (12. cikk, (1) bekezdés, c) pont).

3.1.7.3 Másrészt, az EGSZB által már korábban is ajánlott komplementaritás jegyében a tervezet felveti „az egyéb közszolgáltatókkal együtt megszervezhető képzési tevékenységek kialakításának lehetőségeit” (12. cikk, (1) bekezdés, d) albekezdés). Ily módon a képzési rendszerek és modulok beszerzésének, fejlesztésének, telepítésének és karbantartásának költségeit, amennyiben azok a részt vevő országokban egységesek, a program finanszírozza (17. cikk, (2) bekezdés, d) albekezdés).

3.1.8 Az Európai Bizottság szerepe

3.1.8.1 Az Európai Bizottság áll az ágrajz kiindulópontjában. Közösségi struktúra nincs, de az Európai Bizottság a szereplők középpontjában foglal helyet. Maga határozza meg, hogy kik az engedélyezett gazdálkodók – az ehhez szükséges kritériumok azonban még nincsenek meg (Korszerűsített Közösségi Vámkodekx, 196. cikk) –, hogy a vámon kívül, nem vámügyi céllal, milyen más közszolgáltatók férhetnek még hozzá a bizalmas adatokhoz és a képzésekhez (a 7. cikkhez fűzött indokolás), illetve hogy a magánszektor milyen új szereplőit (jogi és tudományos körök) lehetne még bevonni.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az EGSZB sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a fent említett kérdések nyilvánvaló összetartozása, és azoknak mind az igazgatási szervek, mind az ott dolgozók számára való fontossága ellenére az Európai Bizottság a témához tartozó dokumentumokat 2006 folyamán egymástól elválasztva terjesztette elő, miközben az azokban tárgyalt kérdések se nem sürgősek, se nem teljesen újszerűek, ellenben egymással szoros átfedésben vannak.

4.2 Még sajnálatosabbnak tartja, hogy a folyamatban lévő költségvetési előkészítés időrendjével összefüggő kérdések miatt e vélemény elkészítése sürgős feladatként hárult rá, miközben – ahogy erre már utalás történt – a javaslat egy rendkívül széles kontextus egyik elemét képezi, aminek az erre az eljárásra való kihatása teljes mértékben előrelátható volt.

4.3 Az EGSZB véleménye szerint a Vámunió, amely az európai gazdasági integráció motorja volt, érezhető károk nélkül nem kerülhet fáziskésésbe a nemzetközi kereskedelem világával szemben, melyet elvileg szabályoznia kellene, és amely folyamatos átalakulásban van. Az informatikai eszközök természetesen eszköztárának fontos részét képezik, és az általa kínált, rohamosan gyarapodó lehetőségeket a gazdasági szereplők és az ellenőrző hatóságok rendelkezésére kell bocsátani. Következésképpen az EGSZB támogatja a „Vám 2013” programot és a költségvetés növelését, mely lehetővé teszi a részt vevő országok támogatásának folytatását, többek között eszközeik korszerűsítése, a szereplők felelősségi körének szélesítése és a köztisztviselők képzése terén.

4.4 Az ismeretek megosztása, közös fellépések, nyomon követési intézkedések: ezek egyaránt elősegítik az interoperabilitás megfelelő működését, mind azt, hogy a szereplők kölcsönösen megismerjék egymást, de mindez csak a vámigazgatási szervek kis számú alkalmazottját érinti majd.

4.5 Az EGSZB megjegyzi, hogy – ahogy ilyen irányú kívánását már a korábbi programok kapcsán is kifejezésre juttatta – értékelési folyamat kialakítására is sor kerül, amit helyesel, sajnálja azonban, hogy jelenleg semmiféle utalás nincs az ennek során alkalmazandó mutatókra.

4.6 Az EGSZB fenntartásait fejezi ki azonban az alábbiakkal kapcsolatban:

4.6.1 „A vámügyi fellépés során elsőbbséget kell biztosítani a család elleni tevékenységeknek”, ezzel egy időben azonban „minimalizálva a vámjogszabályok betartásának a gazdasági szereplőkre háruló költségeit, biztosítva az áruk külső határokon történő ellenőrzésének hatékony irányítását és a nemzetközi ellátási lánc biztonsága tekintetében a Közösség polgárainak védelmét” ((3) preambulumbekzdés).

4.7 Az EGSZB véleménye szerint azonban:

4.7.1 Az a célkitűzés, hogy „a Közösség polgárai és gazdasági szereplői számára azonos szintű védelmet biztosít[s]anak a Közösség vámterületének minden [...] pontján” ((2) preambulumbekzdés) dicséretes szándék, de nem elégséges a vámfizetésre kötelezettek, a gazdasági szereplők, és mindenekelött a polgárok számára, ha az „azonos szint” nem jelenti a „lehető legmagasabb szintet”. A biztonság fogalmát szemléltethetjük például azzal a plüssmacival, amelyet a közösségi előírásoknak megfelelően ellenőriztek, és következőképpen engedélyezték a Közösség területére való behozatalát, mivel a vámellenőrök megállapították, hogy a szemei letéphetetlenek, és nem fenyegetik gyermekünket fulladással. A javaslat szövege elvként rögzíti az ellenőrzés és a biztonság célkitűzését, anélkül hogy azt korábban kifejtene. Ennek a közösségi terület minden pontján azonos színvonalúnak kell lennie, ráadásul a lehető legmagasabb színvonalúnak.

4.7.2 Az a célkitűzés, hogy az adminisztratív terhek a feladatok drága informatikai rendszereknek köszönhetően történő automatizálása révén csökkenjenek, összekapcsolva a tagállamok költségvetési hatóságaira háruló azon kötelezettséggel, hogy az államháztartási hiányt és az eladósodás mértékét a Szerződések által engedélyezett keretek között tartsák, leépítésekre ösztönözheti a nemzeti igazgatási szervek irányítóit, méghozzá egymástól függetlenül, megnehezítve ezáltal az együttműködést, vagy pedig oda vezethet, hogy költségeiket bizonyos fokú privatizációval igyekeznek kihelyezni, ami a gazdasági szereplők és a polgárok számára jobbizonytalanságot okozhat olyan szolgáltatókkal szemben, amelyek erős jogosítványokkal rendelkeznek.

4.7.3 A kereskedelem megkönnyítésére irányuló törekvés (a legális kereskedelmi cikkek esetében) a csalás, illetve (az illegális áruk esetében) a csempészet mértékének növekedéséhez vezethet, és ezzel a tendenciával állna szemben a tényleges, fizikai ellenőrzés ritkulása. Hasznos lett volna annak bemutatása,

hogy működhet-e hatékonyan és minden részt vevő országban egyenlő bánásmódot biztosítva, kevés alkalmazottal a csalással szembeni elektronikus kritériumokat alkalmazó küzdelem. Az EGSZB megítélése szerint az ellenőrzés mértéke mindig a politikai szintű döntésektől, valamint a kereskedelem szabadsága és a polgárok biztonsága között megcélzott viszonytól függ, de tisztában van azzal, hogy a végrehajtás a köztisztviselőkön és a rendelkezésükre álló eszközökön múlik. Egyébként nem beszélhetünk a szabadság és a biztonság közötti egyensúlyról, ha az a szándék, hogy a kereskedelmet az ellenőrzés mértéke és azt végző személyzet *de facto* csökkentése révén könnyítsük meg, felülkerekedik a biztonság iránti igényen – amely az EGSZB megállapítása szerint a tervezetben nincs eléggé kifejtve. Az Unió határozza meg a vámpolitikát, de a nemzeti igazgatási szervek szabad kezét kapnak saját szervezeti felépítésük kialakításában, amelyet annak előnyére is megváltoztathatnak, anélkül, hogy lerombolnák azt.

4.7.3.1 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a vámügyekkel kapcsolatos korábbi szövegek kapcsán kétszer is az intézkedések és a struktúrák bizonyos fokú centralizálása mellett szállt síkra. Az Európai Bizottság azonban 2005-től kezdve ⁽⁹⁾ a nemzeti számítógépes vámrendszerek közötti megerősített együttműködésre épülő hálózat terve mellett kötelezte el magát, úgy ítélve meg, hogy egyszerre valósulhat így meg az ellenőrzés megerősítése és az eljárások megkönnyítése. Az interoperábilis és papírmentes eljárások jelentős átszervezésekhez vezetnek a nemzeti szintű vámigazgatási szerveknél, beleértve ebbe ügyfeleket fogadó irodák megszüntetését, ami egyszerre jelenti a vámigazgatás cselekvőképességének csökkentését közegészségügyi (kerge-marha-kór) vagy biztonsági (terrorizmus) sürgősségi helyzetek esetén, valamint okoz drámai változásokat a személyzet számára.

4.7.3.2 Az EGSZB ugyancsak megismétli a korábbi szövegek kapcsán már hangoztatott kritikáját ⁽¹⁰⁾ „a bűnözés elleni küzdelem során az egyes hatóságok közötti kölcsönös függőségi viszonyok valódi figyelembevételének hiányával” kapcsolatban, még ha ezt a kritikát bizonyos fokig enyhíti is ez esetben, hogy megnyílik a más közszolgáltatási feladatot ellátó intézmények felé való nyitás lehetősége (7. cikk, (6) bekezdés).

4.7.3.3 Általánosságban elmondható, hogy a Vámunió és az annak végrehajtó szerveiként működő nemzeti hatóságok által a világkerkedelem szabályozásában játszott központi szerep elismerése elvezethette volna az Európai Bizottságot annak kimondásáig, hogy ezt a szerepet kizárólag közhatalmi szervre lehet átruházni.

4.7.3.4 A „Vám 2007” program időközi értékelése kiemelte a nyelvi probléma jelentőségét, amely gátolja a vámügyi tisztviselőket transznacionális intézkedések foganatosításában. Az EGSZB megítélése szerint ezt a kérdést a 2013-ra szóló program nem veszi kellőképpen figyelembe, amennyiben a megoldást a részt vevő országokra bízza, miközben európai szinten kezelendő ügyről van szó.

⁽⁹⁾ A „Fiscalis 2013”-ról és a „Vám 2013”-ról szóló európai bizottsági közlemény. COM(2005) 111 final, 2005.4.6.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 608 final.

4.7.3.5 A globalizált gazdaság kontextusában az Európai Bizottság utalhatott volna egy, a harmadik országok oktatásához kapcsolódó intézkedésre, és hangsúlyozhatta volna a megelőzés és bizonyos, a csalásokban (nevezetesen a hamisításban) jelentős szerepet játszó országok hatóságainak képzését annak érdekében, hogy felismerjék, milyen káros ez saját gazdaságuk számára, illetve hogy elsajátítsák a belső ellenőrzés e jelenséggel szemben használható technikáit.

5. Részletes megjegyzések

5.1 A javaslat 3. cikke: a programban való részvétel (címettek)

5.1.1 Az Európai Bizottság javaslata egyaránt javasol fellépéseket az Unió régi és új határain, valamint az európai szomszéd-sági politika partnerországaival. Ugyancsak javasolja a harmadik országokkal való együttműködés fokozását. Őket bizonyos feltételek mellett egyes tevékenységekbe be lehetne vonni. Ezt az EGSZB nagyon fontosnak tartja, annak érdekében, hogy az egyenlő bánásmód elve ezen országok esetleges csatlakozása után a lehető leggyorsabban érvényesüljön. A szöveg azonban nem határozza meg pontosan azokat a feltételeket, amelyeknek teljesülése esetén részesülhetnek a „Vám 201” keretében nyújtott támogatásból.

5.2 5. cikk, (1) bekezdés, i) albekezdés: az együttműködés javítása

5.2.1 Az Európai Bizottság – nagyon helyesen – az elérendő célok között hivatkozik „az EU vámigazgatási szervei és a harmadik országok vámhatóságai közötti nemzetközi vámügyi együttműködés kiterjesztésére”. A program résztvevőiként szöbe jövő nemzetközi szervezetek (14. cikk) között talán meg lehetett volna említeni a Nemzetközi Vámügyi Szervezetet (WCO).

5.3 3., 10., 14. és 19. cikk, (6) preambulumbekkezdés

5.3.1 A javaslat itt határozza meg a programot működtető szereplőket, akik az Európai Bizottsághoz, a „Vám 2013 bizottság”-hoz (19. cikk) és a nemzeti közigazgatási szervekhez kapcsolódva továbbviszik a már megkezdett intézkedéseket. Hozzájárulásuk jellegét és egymás közötti kapcsolataikat a szöveg nem határozza meg pontosan. Bár szakértői segítséget nyújtanak, néhányan közülük maguk is vámfizetésre kötelezett felhasználók. A különböző országok részvétele különböző szinteken zajlik. A nemzetközi szervezetek, harmadik országbeli közigazgatási szervek, gazdasági szereplők és szervezeteik képviselői (14. cikk) részt vehetnek a programban, de csak a „tagállamok” képviseltetik magukat a „koordinációs feladatok” ellátására létrehozott „projektcsoportok[ban]” és „irányítócsoportok [ban]” (10. cikk).

5.3.2 Ahol a szövegek másként nem rendelkeznek, az Európai Bizottság határoz. A korszerűsített Vámkódex rendelkezéseinek megfelelően meghatározza az engedélyezett gazdálkodóvá válás feltételeit, a 194. cikk rendelkezéseinek megfelelően saját hatáskörében dönthet a vámrendszerek interoperabilitási előírásainak megváltoztatásáról, és maga határozhatja meg azokat az eseteket, amikor felkéri a tagállamokat határozataik

módosítására. Az Európai Bizottság ugyancsak dönthet a „Vám 2013” programban részt vevő és annak adatbankjait költségtérítés ellenében vagy ingyenesen használó köz- vagy magánszolgáltatókról, illetve a program keretében nyújtott támogatás feltételeiről (részt vevő országok).

5.3.3 Miközben tudatában van annak, hogy egy ilyen vállalkozás hatékony irányítást követel, az EGSZB felveti a kérdést, hogyan lehetne biztosítani az integrált rendszer állampolgári ellenőrzését, és minden olyan intézkedést kívánatosnak tart, ami segíthet megelőzni a hálózat túlzottan technokrata jellegű irányítását, melynek eredményeként a szervezeti felépítés a polgárok számára ellenőrizhetetlenül körvonalazatlanná válna. Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a vámkirendeltségek feldarabolása, tevékenységeik független vagy magánszervezetekre, például ügynökségekre vagy alvállalkozókra való átruházása további kockázatot jelentene.

5.4 17. cikk: költségvetés

5.4.1 A program végrehajtásáért elsősorban a részt vevő országokat terheli a felelősség ((11) preambulumbekkezdés). A Közösség költségvetésére összesen 323,8 millió euró hárul (Indokolás, 4) pont és 16. cikk, (1) bekezdés), és mint arról korábban szó volt, ez a hatéves időszakban elvileg évente és tagállamonként csak mintegy 2 millió eurót jelent majd. A köz- és magánszféra költségeit összevonva az integrált európai vámrendszer végleges kialakításában a személyzetet és az infrastruktúrát fenntartó tagállamok része lesz a legnagyobb.

5.4.2 Az EGSZB megjegyzi, hogy a szövegtervezet nem határozza meg az összegek pontos felosztását. A hatástanulmány (Impact Assessment ⁽¹⁾) 259,6 millió eurót irányzott elő az informatikai kiadásokra és mindössze 57,4 millió eurót a személyzettel kapcsolatos intézkedésekre.

5.5 8. cikk és 12. cikk (1) bekezdés, d) albekezdés: a személyzet képzése

5.5.1 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a tagállamokban mind a gazdasági szereplőknél, mind pedig a vámigazgatási szerveknél dolgozó személyzet kárát látja majd a már megkezdett reformok felgyorsulásának. Ezért a számukra a jövőben biztosított képzések ellenére többük, köztük egyes közalkalmazottak számára is – amennyiben nem képesek a szerkezetátalakításhoz alkalmazkodni – valamiféle szociális tervekről kell gondoskodni. Ezt átmeneti időszakokra kell megállapítani, tekintetbe véve azt a történelmi időszakot, amelyben a program megvalósul (a „baby-boomer”-ek kivonulása a munkaerőpiacról).

5.5.2 Másrészt, az EGSZB által már korábban is ajánlott komplementaritás jegyében a tervezet felveti „az egyéb közszolgáltatókkal együtt megszervezhető képzési tevékenységek kialakításának lehetőségeit” (12. cikk (1) bekezdés, d) albekezdés). Hasznos lett volna, ha az Európai Bizottság pontosítja, hogy a program mely címzettjeire, illetve azok mely szolgáltatóira gondol.

⁽¹⁾ Az Európai Bizottság belső munkadokumentuma: Customs 2013 – Impact Assessment, 30. o. – SEC(2006) 570.

5.6 13. cikk: nyomon követési intézkedések

5.6.1 Mivel a határokon átnyúló kapcsolatokban a partnerek ismerete bizalom- és hatékonyságnövelő tényező, az EGSZB véleménye szerint a cikkben leírt közös látogatásokba a vámigazgatási szervek vezetőin túl nagymértékben be kell vonni a vámhatóságokat is, ahogyan erre a korábbi Mattheus program során is törekedtek.

6. Az EGSZB ajánlásai

6.1 A „Vám 2013” programot bejelentő 2005-ös európai bizottsági közlemény úgy ítélte meg, hogy a jövőbeli program társfinanszírozását az első és a harmadik pillér programjainak forrásaiból kell megoldani, mivel a területhez kapcsolódó intézkedéseket lehetetlen egyetlen pillérre korlátozni. Márpedig a „Vám 2013” esetében ez nem így van. Ez azonban ellentétesnek tűnik egyrészt a részben a vámigazgatási szervekre háruló, egyrészt a nagyszabású csempészet elleni küzdelemmel, másrészt a személyi és területi biztonság igényével kapcsolatos, az igazság- és belügyi együttműködés területéhez tartozó feladattal. Az EGSZB kívánatosnak tartja, hogy vizsgálják meg ezt a harmadik pillérre is támaszkodó finanszírozási lehetőséget, megkönnyítendő a csalás elleni küzdelemért felelős szervek közötti komplementaritás érvényesülését, illetve elkerülendő a költségek megkettőződését.

6.2 Az EGSZB szükségesnek tartja annak megvizsgálását, hogy – amennyiben a közjogi fogalmak nem lennének elégségesek – miként fejleszthetők tovább a vámjogi fogalmak az új vámügyi megoldások fényében, különös tekintettel az informatikai csalás, illetve kalózkodás és a szankciók területén. Az Unió egységes piaccal, interoperábilis vámhálózattal, összehangoltan működő közigazgatási szervekkel, a szabálysértések közös minősítési rendszerével fog rendelkezni, miközben a vámszankciók eltérések maradnak: ez nem vezethet máshoz, mint a forgalom

átterelődéséhez, vagyis a vámterületre való belépés helye szerint eltérő bánásmódhoz, ami az egész rendszer céljával ellentétes.

6.3 A Mattheus program felváltása a munkalátogatások rendszerével azt mutatja, hogy feladták a köztisztviselők európai területen való „felcserélhetőségének” elvét, amely a korábbi program kiindulópontjaként szolgált. A mobilitás immár a hálózatra értendő, de az EGSZB szerint a munkalátogatások nem lehetnek rövidebbek, mint a múltbeli cserék, valamint az is fontos, hogy minden vámtisztviselő részt vegyen bennük, hogy az érintettek jobban megismerjék egymást és a munkamódszereket.

6.4 Az EGSZB megítélése szerint tanulmányozni kell, hogyan járulhatna hozzá a program a 2008–2013 közötti átmeneti időszakban a tagállamokban véglegesen bevezetésre kerülő számítógépes vámügyintézés okozta „átszervezés” által érintett személyzetnek nyújtandó támogatási rendszer kiépítéséhez, szükség esetén akár valamiféle szociális tervek formájában.

6.5 Az EGSZB szeretné, ha a „Vám 2013” programban a polgárok számára tisztáznák az alábbi kérdéseket:

- a) a vámigazgatási szervek fellépésének jellege, tisztázva azt is, hogy mely közszolgálati szervek férhetnek hozzá – ingyen vagy költségtérítés ellenében – az ennek során összegyűlt kereskedelmi és egyéb adatokhoz;
- b) annak helye a világ más vámügyi rendszereihez képest (a biztonsági kérdésekkel összefüggésben);
- c) az esetleges tagjelölt országoktól, szomszéd országoktól és harmadik országoktól elvárt együttműködés mértéke (minőségi és mennyiségi értelemben), és az arra szánt költségvetési hányad;
- d) a program keretében szervezett tevékenységekben részvételre jogosult nemzetközi szervezetek jellege és a tőlük elvárt szerepvállalás.

Kelt Brüsszelben, 2006. október 26-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS