EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.7.20.
COM(2018) 549 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

Második eredményjelentés az uniós vámügyi kockázatkezelési stratégia és cselekvési terv végrehajtásáról

{SWD(2018) 380 final}

1. BEVEZETÉS

1.1. Új fenyegetések, új válaszok

A vámunió első 50 éve alatt a világ és ezzel együtt az uniós vámigazgatás szerepe is gyökeresen magváltozott. A külső határokon keresztüli árumozgásokat ellenőrző főhatóságként napjainkban a vámigazgatás alkotja az első védelmi vonalat a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó veszélyes tevékenységekkel és bűncselekményekkel szemben. Ilyen tevékenység például az előírásoknak nem megfelelő vagy veszélyes áruk kereskedelme, a kulturális javak, tűzfegyverek és kábítószerek, vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme és az egyéb jogellenes kereskedelem, a csalás, a terrorizmus, valamint a szervezett bűnözés. Az EU területére belépő, onnan kilépő, valamint azon áthaladó áruk (ideértve az utazók által szállított árukat is) a vámfelügyelet hatálya alá tartoznak, és vámellenőrzés alá vonhatók.

A vámigazgatásnak alapvető szerepe van társadalmunk biztonságának és védelmének biztosításában, valamint az Unió és tagállamai pénzügyi érdekeinek védelmében. Ebből következően nagy kihívással szembesül a közös kockázatkezelési keretrendszeren belüli ellenőrzések kialakítása során. Célkitűzésének megvalósításához a vámigazgatásnak egyensúlyt kell teremtenie a jogszerű kereskedelem megkönnyítése, a gazdaságunkhoz szükséges ellátási láncok gördülékenységének fenntartása, valamint biztonságunk és védelmünk elősegítése között.

1.2. Válasz a Tanács felkérésére

2014-ben a Tanács közleményt fogadott el az uniós vámügyi kockázatkezelési stratégiáról és cselekvési tervről[1]. A stratégia több kiemelt célkitűzést határozott meg, amelyek mindegyike az eredményes és hatékony kockázatkezelés magas színvonalú és többrétegű megközelítésének kialakítására irányuló átfogó cél szolgálatában áll. A cselekvési terv minden egyes célkitűzéshez kapcsolódóan egy sor intézkedést ismertetett. 2014 decemberében a Tanács jóváhagyta az uniós vámügyi kockázatkezelési stratégiát és cselekvési tervet, és felkérte a Bizottságot, hogy 18 hónapon belül számoljon be a stratégia és a cselekvési terv végrehajtásáról és az elért eredményekről[2].

A Tanács felkérését követően a Bizottság 2016 júliusában benyújtotta az uniós vámügyi kockázatkezelési stratégia és cselekvési terv végrehajtásáról szóló első eredményjelentést[3]. A jelentés szerint 18 hónappal a végrehajtási folyamat kezdete után a cselekvési terv intézkedéseinek nagy többségét elindították. A jelentés megállapította azonban, hogy a vámügyi kockázatkezelés reformja nagy erőforrás-igényű művelet, amelyben az eredmények eléréséhez idő szükséges. Az információtechnológiával összefüggő problémákat az adott megvalósítási szakasz elsődleges kihívásaként határozta meg a szükséges információtechnológiai rendszerek fejlesztésének elégtelen

[1] COM(2014) 527 final.

[2] 15403/14

[3] COM(2016) 476 final.

finanszírozása, valamint az adatok rendelkezésre állásával és az információcsere-mechanizmusokkal kapcsolatos problémák tekintetében.

A Tanács 2016 decemberében a Bizottság eredményjelentésére vonatkozó következtetéseket fogadott el[4]. A Tanács következtetései hangsúlyozták, hogy a kockázatkezelési folyamatok alapvető fontosságúak az EU és tagállamai biztonsági és pénzügyi érdekeinek védelméhez, ugyanakkor biztosítják a jogszerű kereskedelem megkönnyítését is. A Tanács hangsúlyozta továbbá, hogy folytatni szükséges az uniós vámügyi kockázatkezelési stratégia és cselekvési terv végrehajtását, és kiemelte azok jelentős hozzájárulását a megújított belső biztonsági stratégiához és annak végrehajtásához, különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem terén.

A Tanács felkérte a Bizottságot, hogy 18 hónapon belül nyújtson be második eredményjelentést az uniós vámügyi kockázatkezelési stratégia és cselekvési terv végrehajtásáról, továbbá dolgozzon ki hatékony adatszolgáltatási mechanizmust az egyes intézkedések hatásainak és eredményeinek mérése céljából.

A második eredményjelentés a Bizottság e felkérésre adott válasza. Az előző jelentéshez hasonlóan e jelentés minőségi szempontból átfogóan vizsgálja a stratégia végrehajtását, amelynek keretében egyenként ismerteti az első jelentés közzététele óta a hét kiemelt célkitűzés terén elért előrehaladást. Fontos, hogy a jelentés nem értékelés, továbbá nem mérlegeli a stratégiának a mostani műveletet követő jövőjét sem. A jelentés ezenfelül nem tartalmaz a meglévő stratégia módosítására irányuló javaslatot.

Az egyes intézkedések és alintézkedések végrehajtása terén elért előrehaladásról az e jelentéshez csatolt bizottsági szolgálati munkadokumentum nyújt további információkat.

2. JELENTÉS AZ ELÉRT EREDMÉNYEKRŐL

1. 1. CÉLKITŰZÉS – AZ ADATMINŐSÉG ÉS AZ ADATSZOLGÁLTATÁSI SZABÁLYOK JAVÍTÁSA

A „többszörös bejelentésre” és az adatminőség javítására vonatkozó követelményeket előíró, teljes körű jogi keret kialakításával kapcsolatos célkitűzés teljesült, már csak annak végrehajtását kell megvalósítani[5].

Attól eltekintve, hogy egyes technikai elemeket össze kell hangolni az adatszolgáltatási követelményekkel, a Bizottság eddig nem tárt fel jelentősebb problémákat a Vámkódex alkalmazásával kapcsolatban.

[4] 14894/16

[5] Az Uniós Vámkódex (a továbbiakban: Vámkódex) anyagi jogi rendelkezései 2016. május 1-jén léptek hatályba. Bár ennek jogalapját már elfogadták, a szóban forgó fő információtechnológiai megoldás, az importellenőrzési rendszer második verziójának (a továbbiakban: ICS2) kiépítése még nem indult el, ami azt jelenti, hogy az elvárt eredmények és hatások egyelőre nem figyelhetők meg.

A Vámkódex[6] előnyei és hatásai ugyanakkor csak az összes kapcsolódó információtechnológiai rendszer üzembe helyezését követően válnak teljesen nyilvánvalóvá.

2. 2. CÉLKITŰZÉS – AZ ELLÁTÁSI LÁNCRA VONATKOZÓ ADATOK ELÉRHETŐSÉGÉNEK BIZTOSÍTÁSA, A KOCKÁZATI VONATKOZÁSÚ INFORMÁCIÓK ÉS ELLENŐRZÉSI EREDMÉNYEK MEGOSZTÁSA

A vámunió előtt álló kihívások leküzdése érdekében a Vámkódex egyik fő célkitűzése a vámügyi környezet papírmentes, elektronikus környezetté alakításának befejezése, valamint a teljesebb, az Unió egészére kiterjedő digitális integráció biztosítása.

A Bizottság ezért a tagállamokkal és a vállalkozásokkal közösen folytatja azoknak a különféle információtechnológiai rendszereknek a fejlesztését, amelyeken a Vámkódex végrehajtása alapul. Az információtechnológiai rendszerek teljes kiépülésével még korszerűbbé és harmonizáltabbá válnak a behozatali, kiviteli és árutovábbítási folyamatok, emellett olyan új elvek jelennek meg, mint a központi vámkezelés.

A Bizottságnak és a tagállamoknak azonban nem lesz lehetősége arra, hogy 2020-ig valamennyi rendszert befejezzék. Ennek oka a rendelkezésre álló idő és a Vám 2020 program keretében elérhető pénzügyi erőforrások korlátozottsága, valamint az egymáshoz kapcsolódó nagyszámú különféle elem összetettsége és célja. A Bizottság ezért a Vámkódex 278. cikkének módosítására irányuló javaslatot[7] fogadott el, amelynek értelmében egyes információtechnológiai alkalmazások befejezésének jogszabályi határideje (az átmeneti időszak) 2020-ról 2025-re módosul.

1.3. Importellenőrzési rendszer (ICS2)

Az Unió területére belépő áruk esetében az előzetes rakományinformációk (ICS) reformja folyamatban van.

A tagállamok 2017 decemberében jóváhagyták az importellenőrzési rendszerre (ICS2) vonatkozó átmeneti stratégiát és tervet. A terv szerint az ICS2 program végrehajtása három műveleti lépésben történik meg. Ezek a következők: i. postai és gyorspostai küldeményként légi úton továbbított áruk (berakodás előtti belépési gyűjtő árunyilatkozatok és minimális adatszolgáltatási követelmények); ii. a teljes légi forgalomra kiterjedően a belépési gyűjtő árunyilatkozatokra vonatkozó új előírások; iii. a tengeri, közúti és vasúti áruszállításban alkalmazott belépési gyűjtő árunyilatkozatok reformjának befejezése.

2018-ban a tagállami egyeztetést követően a végrehajtás megkezdéséhez szükséges valamennyi elem rendelkezésre áll majd.

[6] Az Európai Parlament és a Tanács 2013. október 9-i 952/2013/EU rendelete.

[7] COM(2018) 85 final.

Az ICS2 2020 utáni végrehajtása attól is függ, hogy a következő többéves pénzügyi keretből biztosíthatók-e a szükséges források. Ezzel kapcsolatban a Bizottság nemrégen új vámügyi programra irányuló javaslatot[8] terjesztett elő.

1.4. Egyéb projektek és rendszerek

Az elektronikus vámrendszer, amelyet különösen az elektronikus vámrendszer többéves stratégiai terve (MASP) támogat, jelentős fejlemény az európai vámunió szempontjából. A kezdeményezés célja, hogy egy hatékonyabb és korszerűbb vámügyi környezet létrehozása érdekében a papíralapú vámeljárásokat az egész Unióban alkalmazott elektronikus eljárásokkal váltsa fel. A MASP frissítése 2017 végén vált véglegessé, miután a Tanács hozzájárult egyes információtechnológiai rendszerek véglegesítésének elhalasztásához.

A Surveillance 3[9] rendszert 2018 októberéig kell megvalósítani. A tagállamoknak azonban végre kell hajtaniuk az ahhoz szükséges módosításokat a saját nemzeti rendszereikben, hogy azok releváns adatelemeket adhassanak át a felügyeleti rendszernek. A Vámkódex szerint e kötelezettség teljesítéséhez 2020-ig tartó átmeneti időszak áll a tagállamok rendelkezésére.

A digitális közlekedési és logisztikai fórum (DTLF)[10] jelenleg is működik; megbízatása valószínűleg 2-3 évvel meghosszabbodik.

2016 elején a Bizottság elindította az eManifest[11] kísérleti projektet, amelynek célja, hogy olyan harmonikus, elektronikus adatkészletet alakítson ki a rakományokra vonatkozóan, amely magában foglalja az európai kikötőkbe belépő vagy azokat elhagyó hajók tengeri szállítási és vámalakiságaihoz szükséges információkat.

A termékmegfelelőség és -biztonság területén a Bizottság javasolta a vámfelügyelet és a piacfelügyelet összekapcsolását annak érdekében, hogy megkönnyítse az illetékes hatóságok számára a kockázattal kapcsolatos információk cseréjét[12].

---

[8] COM(2018) 442 final.

[9] A Surveillance 3 információtechnológiai rendszer célja az Uniós Vámkódex olyan követelményeinek teljesítése, mint az elektronikus adatfeldolgozási eljárás útján történő standard információcsere, valamint a tagállamoktól szerzett teljes felügyeleti adatkészlet feldolgozásához és elemzéséhez szükséges megfelelő funkciók létrehozása.

[10] A fórum célja a teherszállítás és a logisztika további digitalizálása. Lehetőséget biztosít a tagállamoknak, valamint a szállítás és a logisztika érdekeltjeinek arra, hogy közösen határozzák meg azokat a területeket, amelyeken az Unióban együttes fellépés szükséges. A fórumot az Európai Bizottság 2015 áprilisában hozta létre a digitális közlekedéssel és logisztikával foglalkozó szakértői csoport, illetve a digitális közlekedési és logisztikai fórum létrehozásáról szóló C(2015) 2259 határozatával.

[11] A kísérleti projekt általános célkitűzése, hogy tesztelje azokat az eljárásokat, amelyek egyszerűsítik a különböző hatóságok által a rakománnyal kapcsolatos alakiságokhoz előírt adatelemek benyújtását, ezáltal pedig megkönnyítse és mérsékelje a hajóról információt szolgáltatók adminisztrációs terheit.

[12] COM(2017) 795 final.

3. 3. CÉLKITŰZÉS – SZÜKSÉG ESETÉN ELLENŐRZÉSI ÉS KOCKÁZATCSÖKKENTŐ INTÉZKEDÉSEK VÉGREHAJTÁSA („ELŐZETES ÉRTÉKELÉS – ELLENŐRZÉS SZÜKSÉG SZERINT”)

A 2016. évi jelentés megállapításának megfelelően az e téren elért fejlődés főként a stratégia elfogadásakor már folyamatban lévő cselekvések keretében tett, többek között a tilalmakkal és korlátozásokkal kapcsolatos előrelépéseknek köszönhető.

A 3. célkitűzés keretében további előrelépés történt különösen az alábbi tevékenységekkel kapcsolatban:

1.1. Rendszerelvű megközelítés (SBA)

A rendszerelvű megközelítés (SBA) a megbízható gazdasági szereplőknél alkalmazott ellenőrzési módszertan, amely elsősorban a vállalkozási tevékenység ellenőrzésére, valamint a vámjogszabályoknak való megfeleléssel kapcsolatos kockázatok mérséklésére szolgáló belső rendszereket vizsgálja. Az SBA-hálózat és a hozzá kapcsolódó projektcsoport elvégezte a munkáját, és 2017 decemberében SBA-zárójelentést nyújtott be a Vámpolitikai Csoporthoz (CPG). A jelentés eredményes, hatékony és stabil ellenőrzési módszertanként értékelte az SBA-t, és javasolta annak kiterjedtebb alkalmazását a jövőben.

1.2. Hitelességi ellenőrzések

A hitelességi ellenőrzések a behozatal vámkezelési szakaszában alkalmazott automatizált ellenőrzések. Ezen intézkedések a vám-árunyilatkozatban szereplő bejegyzések összeegyeztethetőségét három paraméter alapján ellenőrzik: i. jogszabályi ellenőrzések (a bejegyzések összeegyeztethetőségének ellenőrzése az árumegnevezés jogszabályi paraméterei alapján); ii. tömeggel kapcsolatos ellenőrzések (a nyilatkozat szerinti adatok – pl. nettó tömeg/mértékegység, vagy nettó tömeg/kiegészítő mértékegység – hitelességének ellenőrzése); iii. árral kapcsolatos ellenőrzések (a nyilatkozat szerinti árak – mértékegységenkénti érték – hitelességének ellenőrzése). Eddig 428 ilyen intézkedés bevezetése történt meg az Európai Unió integrált tarifarendszerén (TARIC)[13] keresztül.

1.3. Termékmegfelelőség és -biztonság

A 2016. évi első eredményjelentés említette a termékmegfelelőségre és -biztonságra vonatkozó iránymutatásokat és ellenőrzőlistákat. Azóta készült néhány további ellenőrzőlista az uniós harmonizációs jogszabályok hatálya alá tartozó termékekre (a „harmonizált termékekre”) vonatkozóan. Ezeket rendszeresen alkalmazzák és frissítik majd.

2017 decemberében a Bizottság rendeletre irányuló javaslatot fogadott el a termékekre vonatkozó uniós harmonizációs jogszabályoknak való megfelelésről és e jogszabályok érvényesítéséről[14], amellyel strukturálisan meg kívánja erősíteni az Unió területére belépő áruk ellenőrzésének jogi keretét. A rendelet ezenkívül egyszerűsítené a vámhatóságok és a piacfelügyeleti hatóságok közötti együttműködést is, amely az

[13] A Tanács 1987. július 23-i 2658/87/EGK rendelete.

[14] COM(2017) 795.

importtermékek eredményesebb ellenőrzését célozza. A javaslat jogalapot ad a vámhatóságok és a piacfelügyeleti hatóságok közötti szorosabb együttműködéshez, amelyet megkönnyít az európai uniós termékmegfelelőségi hálózat, továbbá a behozatalra és a digitális ellátási láncra, a vámhatóságok és a piacfelügyelet hatóságok közötti strukturált információ- és adatcserére, a nemzetközi együttműködésre, valamint a Vámkódex elveivel, pl. az engedélyezett gazdálkodók rendszerével való összehangolásra kiterjedő átfogó nemzeti piacfelügyeleti stratégiák rendszere.

4. 4. CÉLKITŰZÉS – KAPACITÁSNÖVELÉS A KÖZÖS KOCKÁZATKEZELÉSI KERETRENDSZER EREDMÉNYES VÉGREHAJTÁSÁNAK BIZTOSÍTÁSA ÉS AZ ÚJONNAN MEGHATÁROZOTT KOCKÁZATOKKAL SZEMBENI FELLÉPÉS KÉPESSÉGÉNEK NÖVELÉSE ÉRDEKÉBEN

Ahogyan arra a 2016. évi eredményjelentés is rámutatott, a 4. célkitűzés keretében kezdetben mérsékelt előrehaladás történt, miután számos intézkedést kellett hozni annak érdekében, hogy a tagállamok és az Unió növeljék kapacitásukat a közös kockázatkezelési keretrendszer (CRMF) végrehajtására. Azóta több területen vannak új fejlemények:

3.1. További kapacitások kiépítése

A tagállamok meghatározták azokat a további kapacitásokat, amelyekre szükség lehet az eredményesebb és hatékonyabb kockázatkezelés támogatásához, ezen belül az újonnan meghatározott kockázatokkal szembeni fellépés képességének növeléséhez. Az emberi és egyéb erőforrásokra vonatkozó szükségletelemzések általában vagy arra a következtetésre jutottak, hogy további erőforrások bevonása elengedhetetlen, vagy pedig arra, hogy a meglévő erőforrásokat kell fejleszteni vagy korszerűsíteni a kockázatkezelési kapacitás erősítése érdekében. Az Európai Számvevőszék 2017. decemberi különjelentése[15] szerint a tagállamokat ösztönözni kell arra, hogy a vámjogszabályok egységes alkalmazásával több és jobb vámellenőrzést végezzenek.

További fontos szükséglet a tevékenységek belső vagy külső összehangolása az egyéb nemzeti ügynökségekkel vagy a többi tagállam vámhatóságaival, valamint az új kockázatelemzési eszközök, adatok és módszerek alkalmazása.

Számos tagállam már hasznosította elemzési eredményeit, és kezelte a feltárt hiányosságokat. Emellett egyes vámügyi szervezeteket újjászerveztek, továbbá javult a belső koordináció.

3.2. A közös kockázatkezelési keretrendszer (CRMF) végrehajtása

A tagállamok a nemzeti információtechnológiai rendszereikben végrehajtott jelentős fejlesztésekről számoltak be. Ezzel együtt a leggyakrabban megállapított, a CRMF

[15] A 2017. december 5-i 19/2017. sz. különjelentés.

nemzeti szintű végrehajtásával szemben továbbra is fennálló akadálynak az adatok rossz minősége, rendelkezésre állása vagy hasznosíthatósága tekinthető. További kihívást jelent a többi tagállam adataihoz való hozzáférés hiánya.

A tagállamok bevonásával elkészült a CRMF értékelési ciklusának modellje. A Bizottság CRMF-alcsoportot hozott létre, amely 2017 decemberében a kísérleti értékelési ciklusról szóló jelentést adott ki, amelyben egyeztette a CRMF értékelési ciklusát a vámunió teljesítmény-ellenőrzésével annak érdekében, hogy azok kölcsönösen támogassák egymást, és egységes megközelítést alkalmazzanak. Az alcsoport emellett szoros koordinációt végzett annak érdekében, hogy az ellenőrzések területén az adatok indokolt újrafelhasználásával, valamint az adatgyűjtés megkettőzésének elkerülésével javítsa és továbbfejlessze a teljesítménymutatókat.

A CRMF kísérleti értékelési ciklusáról szóló jelentés vázolta a további tagállami egyeztetések és rangsorolás mellett, a rendelkező erőforrásoktól függően megfontolandó kérdéseket. A jelentés szerint több figyelmet kell fordítani a szervezetek együttműködési kapacitásaira. A jelentés emellett áttekintette a CRMF eddigi megvalósítását, és megerősítette a CRMF indulása óta elért számottevő közös eredményeket. Ezek a következők: i. a kockázati szakértők uniós kiterjedésű hálózatainak létrehozása; ii. közös kockázati kritériumok bevezetése; iii. a kockázati információk megosztását, a kiemelt ellenőrzési területek támogatását és a válságkezelő vámigazgatási intézkedések megkönnyítését támogató közös uniós kockázatkezelési rendszer folyamatos megvalósítása.

3.3. Tematikus munkacsoportok

Számos uniós és többoldalú, az Európai Bizottság és a tagállamok képviselőiből álló munkacsoport foglalkozik a vámellenőrzési és kockázatkezelési kapacitások fejlesztését érintő alapvető kérdésekkel.

3.4. A pénzügyi kockázatokra vonatkozó kritériumok

A pénzügyi kockázatokra vonatkozó kritériumokról szóló határozat[16] célja, hogy kialakítsa az Unióban felmerülő pénzügyi kockázatok kezelésének az Unió egészében alkalmazott egységes megközelítését. Az Európai Számvevőszék 2017. decemberi különjelentésében[17] megállapított egyes hiányosságokra ad választ.

A határozat rögzíti azokat a közös kockázati kritériumokat, amelyek alapján a pénzügyi kockázatok egyes típusait kezelni kell. Ezek a következők: kockázattal érintett gazdasági szereplők, kockázattal érintett áruk, alulértékelés, a dömpingellenes illetékek kijátszása, téves besorolás, vámkontingens jogosulatlan alkalmazása, preferenciális származás jogosulatlan alkalmazása, jogosulatlan felfüggesztés, kockázattal érintett eljárások (pl. CP 42), vámjogi egyszerűsítések. A pénzügyi kockázatokra vonatkozó kritériumokat a

[16] C(2018) 3293 final.

napi elektronikus kockázatkezelési folyamat során alkalmazzák majd a vámellenőrzések kiválasztási folyamatának harmonizálásában.

A kezdeményezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy egyenértékűen kezeljék a pénzügyi kockázatokat a külső határokon is anélkül, hogy indokolatlan terhet rónának a jogszerű kereskedelemre. Emellett meghatározza az ellenőrzés legalkalmasabb helyét és idejét a kockázat terjedelmétől és jellegétől, valamint a rendelkezésre álló adatoktól és dokumentációtól függően.

5. 5. CÉLKITŰZÉS – AZ ÜGYNÖKSÉGEK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS A VÁM- ÉS EGYÉB HATÓSÁGOK KÖZÖTTI INFORMÁCIÓMEGOSZTÁS ELŐMOZDÍTÁSA TAGÁLLAMI ÉS UNIÓS SZINTEN

Minden tagállam széles körű, jól működő és gyakran napi gyakoriságú együttműködésről számolt be más nemzeti hatóságokkal (különösen más bűnüldöző hatóságokkal és adóhatóságokkal), valamint ügynökségekkel.

E területen a kockázatalapú vámellenőrzések hozzájárulása elengedhetetlen volt az áruk külső határokon átnyúló mozgásához kapcsolódó szervezett bűnözés és terrorizmus észleléséhez és megelőzéséhez.

Emellett lehetséges a vámigazgatás kapacitásának további bővítése a rakománnyal kapcsolatos előzetes kockázatelemzések más bűnüldöző, illetve védelmi hatóságokkal közös elvégzésére.

3.5. Együttműködés az Europollal

A tűzfegyverek kiemelt ellenőrzési területén belül a Bizottság és a tagállamok a rendőrséggel való együttműködés új formáit vizsgálták. Ennek keretében az Europollal közösen a gázpisztolyokkal kapcsolatos speciális műveletre, valamint a tűzfegyverek jogellenes kereskedelmével kapcsolatos gyors csomagvizsgálati műveletre került sor 2017-ben. E tevékenységek egyértelműen bizonyították a vámhatóságok és a rendőrség közötti együttműködés új formáinak többletértékét.

Az Europol továbbfejleszti a vámhatóságokkal való együttműködését. A „Stratégiai felülvizsgálat: az Europol és a vámhatóságok” végrehajtásáról szóló jelentése megerősítette azt, hogy a vámtisztviselők hangsúlyosabb jelenlétére van szükség az Europolban, ezen belül a vámhatóságoknak hozzá kell férniük az Europol Biztonságos Információcsere Hálózati Alkalmazásához (SIENA).

Ezenkívül szorosabbá vált az együttműködés az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az Europol között. Az OLAF társszolgálatként részt vesz az Europol „COPY” elemzési projektjében, amely a szellemi tulajdonjogokat érintő szervezett bűnözéssel foglalkozik. Az (EU) 2016/794 Europol-rendelettel összhangban az OLAF közvetett hozzáféréssel rendelkezik az Europol adatbázisaihoz. Ezenkívül az OLAF nemrégen egyetértési megállapodást írt alá az Europollal a biztonságos kommunikációról, és csatlakozott a SIENA rendszerhez. Ez várhatóan megkönnyíti a két szerv közötti kommunikációt.

3.6. Együttműködés az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggel (Frontex)

Az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet[18] 2016. évi elfogadása előkészíti a vámhatóságok és az ügynökség munkája közötti jobb együttműködést, amely a különböző funkciók közötti stratégiai komplementaritáson alapul.

A rendelet új megbízatást adott a Frontexnek, növelve ezáltal annak a határigazgatáson és migrációkezelésen belüli beágyazottságát. Az ügynökség ennélfogva megbízatással rendelkezik arra, hogy kezelje a külső határokon esetlegesen jelentkező fenyegetéseket, így elősegíti a határokon átnyúló súlyos bűncselekmények kezelését, ami biztosítja az Unió magas szintű belső védelmét.

3.7. Szellemi tulajdonjogok

A Bizottság továbbra is támogatja a tagállamok küzdelmét a szellemi tulajdonjogok megsértése ellen, és ezzel összefüggésben az alábbi fő prioritásokat határozta meg: i. a szellemi tulajdonjogok vámhatósági érvényesítésének egységes végrehajtása az Unióban; ii. jobb kockázatkezelés a szellemi tulajdonjogok terén; iii. jobb együttműködés a hatóságok között.

A bűnüldöző hatóságok között a szellemi tulajdonjogok megsértésével kapcsolatban az eddigiek során végzett uniós szintű együttműködés és koordináció eredményeképpen több millió hamis és esetlegesen káros terméket koboztak el, továbbá több transznacionális bűnözői hálózatot számoltak fel. A szellemi tulajdonjogok megsértésének szakpolitikai területe cselekvési megbízatásként bekerült a vám-együttműködési munkacsoport 2018–2019-es cselekvési tervébe.[19]

Az Európai Bizottság előmozdítja a kockázati információk (a vámügyi kockázatkezelési rendszeren keresztüli) cseréjét, valamint az új tendenciák statisztikai elemzését. A 2018-ban létrehozandó, vámigazgatási szellemi tulajdonjogi szakértőkből és kockázatelemzőkből álló közös csoport vizsgálni fogja, hogy a meglévő eszközök elégségesek-e a kockázatelemzéshez és a szellemi tulajdonjogok megsértésének kezeléséhez, vagy további intézkedések szükségesek.

3.8. Európai biztonsági stratégia

Az Unió áruforgalmának őreként az uniós vámigazgatás fontos szerepet játszik abban, hogy megvédje az Uniót és annak lakosságát, illetve a nemzetközi ellátási láncokat a bűncselekményektől és a terrortámadásoktól.

Az uniós vámügyi kockázatkezelési stratégia és cselekvési terv végrehajtásával a Bizottság hozzájárul az európai biztonsági stratégia végrehajtásához, amely központi szerepet játszik a jogérvényesülés és az alapvető jogok térségének létrehozásában.

Az elmúlt két évben a Bizottság több jogalkotási javaslatot fogadott el, amelyek a terrorizmusfinanszírozás forrásainak elapasztására irányulnak. A leglényegesebb javaslatok a következőket érintik: i. tiltott készpénzmozgások[20]; ii. a kulturális javak

[18] Az Európai Parlament és a Tanács 2016. szeptember 14-i (EU) 2016/1624 rendelete, és különösen annak 52. cikke (3) bekezdése.

[19] A megbízatás tervezetét 2018. január 31-én fogadták el.

[20] COM(2016) 825 final.

tiltott kereskedelme[21]; iii. a repülőtéri átvizsgáló berendezések uniós minősítése[22]. Emellett a Bizottság folytatja az uniós cselekvési tervek végrehajtását i. a tűzfegyverek és robbanóanyagok tiltott kereskedelme és használata ellen[23]; ii. a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem megerősítése céljából[24]; valamint iii. a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme ellen[25].

3.9. A vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris biztonság Európai Unión belüli megerősítéséről szóló cselekvési terv (az EU CBRN cselekvési terve)

A CBRN-fenyegetettséggel szembeni ellenálló képesség megerősítése a megelőzés, a felkészültség és a reagálás tekintetében jelentős beruházásokat igényel a tagállamok részéről. Ezért szorosabb uniós szintű együttműködésre van szükség ahhoz, hogy a tagállamok tanuljanak egymástól, egyesítsék tapasztalataikat és eszközeiket, és kiaknázzák a határokon átnyúló szinergikus hatásokat. Az EU CBRN cselekvési tervének kiemelt prioritása a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagok tiltott belépésének megelőzését célzó határvédelmi és észlelési kapacitás biztosítása. A teherárut szabályozó információs rendszerek kiigazítása alapvetően fontos a nemzetközi ellátási láncok nyomon követésének és kockázatalapú ellenőrzésének megerősítéséhez, hogy az Unió területére ne kerüljenek be illegálisan vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagok.

3.10. A vám-együttműködési munkacsoport cselekvési terve

2017 májusában az Unió új négyéves tervet fogadott el a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözés ellen. Az uniós szakpolitikai ciklusként ismert terv a 2018–2021 közötti időszakra vonatkozóan határozza meg a kiemelt bűnüldözési prioritásokat. Ezt követően a korábbi évekhez képest fokozódott a vámhatóságok részvétele a szakpolitikai ciklus végrehajtásában.

Ennek ellenére részvételük továbbra is szelektív, és a bűnüldözési prioritásoknak csak egy részére (főként a jövedéki csalással/közösségen belüli körhintacsalással, valamint a környezeti bűnözéssel kapcsolatosakra) korlátozódik. A 2018–2021-es uniós szakpolitikai ciklus és a vám-együttműködési munkacsoport kilencedik, 2018–2020-as cselekvési terve közötti szinergikus hatásokat tovább erősítették az azonos szereplők vezetésével végrehajtott, egymást kiegészítő intézkedések, a közös rendőrségi és vámhatósági műveletek stb.

Ezenfelül a vám-együttműködési munkacsoport kilencedik cselekvési terve tartalmaz olyan intézkedéseket, amelyek a vámigazgatás jobb integrációját célozzák a súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség európai uniós értékelésében (EU SOCTA); ezek közé tartozik a vámhatósági részvétel az értékelésben, valamint a vámhatóságok és az Europol közötti szélesebb körű együttműködés. Az elsődleges célokat a továbbfejlesztést

[21] COM(2017) 375 final.

[22] COM(2016) 491 final.

[23] COM(2015) 624 final.

[24] COM(2016) 50 final.

[25] COM(2016) 87 final.

igénylő területek meghatározása, a bevált gyakorlatok cseréje, a tudatosítás, valamint a képzés jelentik.

A SOCTA 2017 a súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozóan az Unióban eddig végzett legátfogóbb vizsgálat.

3.11. A vámhatóságok és a határőrség együttműködése

A vámhatóságok és a határőrség stratégiai partnerek az Unió külső határain ellátott határellenőrzési feladatokban. A 2015–2017-ben elvégzett értékelés alapján 2017 októberében átdolgozott iránymutatások készültek a vámhatóságok és a határőrség együttműködésére vonatkozóan. Ezek hangsúlyozzák a stratégiai együttműködés fontosságát, továbbá kiemelik a két hatóság közötti együttműködés fő területeit.

6. 6. CÉLKITŰZÉS – A KERESKEDELMI SZEREPLŐKKEL FOLYTATOTT EGYÜTTMŰKÖDÉS JAVÍTÁSA

A vámhatóságok és a kereskedelmi szereplők közötti együttműködés javítása elsősorban az engedélyezett gazdálkodó elve mentén történik.

1.1. Engedélyezett gazdálkodói program

Az engedélyezett gazdálkodói program a vámhatóságok és a vállalatok közötti partnerség elvén alapul, amelyet a Vámigazgatások Világszervezete (WCO) vezetett be. A program az ellátási lánc biztonságára irányuló alapvető intézkedés, amely az ügykezelés maximális egyszerűsítését és megkönnyítését teszi lehetővé a szabályoknak megfelelő és megbízható, a kritériumok széles körét teljesítő kereskedők számára. Az Unió engedélyezett gazdálkodói programja 2018-ban már tizedik éve működik.

A tagállamok megbízható eljárásokat dolgoztak ki az engedélyezett gazdálkodókra vonatkozó azon jogszabályi előírások alkalmazására, amelyek garantálják a program magas színvonalú, egységes és hatékony irányítását.

Az Uniós Vámkódexszel, valamint annak felhatalmazáson alapuló és végrehajtási jogi aktusaival összefüggésben az engedélyezett gazdálkodókra vonatkozó jogszabályok fő változásai a Vámkódex által előírt általános szakpolitikai és strukturális változásokhoz kapcsolódtak. E változások az Unió engedélyezett gazdálkodói programjának tízéves gyakorlati végrehajtása során szerzett tapasztalatok eredményei. Az engedélyezett gazdálkodókra vonatkozó iránymutatásokat 2016-ban frissítették.

1.2. Az engedélyezett gazdálkodó elve hatásának mérése

A vámunió teljesítmény-ellenőrzése keretében több mutató méri az engedélyezett gazdálkodó elvének hatását. A vámunió teljesítmény-ellenőrzése olyan mechanizmust tartalmaz, amelynek segítségével mérhető és értékelhető a vámunió, ezen belül az engedélyezett gazdálkodó elve teljesítménye az Uniós stratégiai célkitűzéseihez képest. A könnyítés és versenyképesség fő területén az engedélyezett gazdálkodó elvének elemzése általános szempontok szerint történik. Ezek közé tartozik az engedélyek és kérelmek száma uniós szinten, az engedélyezett gazdálkodók szerepe az ellátási láncban, valamint az engedélyezett gazdálkodóknak biztosított könnyítésekkel kapcsolatos ellenőrzési szempontrendszer.

1.3. eAEO közvetlen kereskedői hozzáférés

Az Európai Bizottság fejleszti az eAEO közvetlen kereskedői hozzáférést, amelynek révén 2019. október 1-jétől a kereskedők elektronikusan nyújthatják be az engedélyezett gazdálkodói minősítés iránti kérelmüket, illetve vehetik át az erre vonatkozó határozatot. Az Unióban működő kereskedők és vámhatóságok számára az eAEO modulon keresztül lehetővé válik az egységes és következetes kapcsolattartás.

1.4. A berakodás előtti előzetes elektronikus rakományinformáció (PLACI) és annak kapcsolata az ICS2 megvalósításával, különös tekintettel a postai szolgáltatókra és a futárszolgálatokra

Az Egyetemes Postaegyesület Egyezményének a postai adatok előzetes elektronikus benyújtásával kapcsolatos kötelezettség bevezetésére irányuló sikeres módosítását követően a Bizottság szorosan együttműködött a postaágazat szereplőivel olyan globális standardok közös kialakításában, amelyek e kötelezettség eredményes érvényesítése során a lehető legkisebb zavart okozzák. A Bizottság emellett szorosan együttműködött nemzetközi partnereivel (köztük az Egyesült Államokkal, Ausztráliával és Kanadával) is. Egyelőre a postai szolgáltatások továbbra is mentesülnek az adatszolgáltatási kötelezettség alól. A postai folyamatok különösen sérülékenyek, így az előzetes elektronikus postai adatok fogadása különösen fontos az Unióba irányuló légi teherszállítás biztonsági folyamatainak megerősítéséhez, valamint az ilyen típusú ügyletekben rejlő pénzügyi kockázatok kezeléséhez. Az új ICS2 rendszer első kiadása kiterjed a légipostai küldeményekre, ezáltal megszünteti majd a postai üzleti modellben végrehajtott ügyletek jelenlegi hiányosságait.

7. 7. CÉLKITŰZÉS – A NEMZETKÖZI VÁMÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉSBEN REJLŐ LEHETŐSÉGEK KIAKNÁZÁSA

A harmadik országokkal való együttműködés, valamint ezen országokkal a vámügyekkel kapcsolatos információk cseréje fontos szerepet játszik a vámunió és a közös kereskedelem politika területén. Az együttműködés és az információcsere javíthatja a vámügyi kockázatkezelést, emellett a vámellenőrzések célzásával és a vámeljárások egyszerűsítésével gyorsabbá és olcsóbbá teheti a jogszerű kereskedelmet. A kötelező beérkezés előtti vámáru-nyilatkozattal együtt hozzájárul az Unió biztonságához és védelméhez azáltal, hogy megerősíti a veszélyes áruk, a fegyverek, robbanóanyagok és kettős felhasználású termékek belépésének megakadályozására, továbbá a szellemi tulajdonjogok megsértésének és a kábítószer-prekurzorok belépésének, valamint jogellenes kereskedelmének megelőzésére irányuló ellenőrzéseket.

A Bizottság képviseli az Európai Uniót a Vámigazgatások Világszervezetében (WCO), különösen olyan esetekben, amikor az Unió és tagállamainak érdekei védelemre szorulnak az áruk nómenklatúráját és osztályozását érintő kérdésekben, továbbá az olyan több területet érintő kérdésekben, mint az e-kereskedelem, az adó- és vámügyi együttműködés, valamint a védelem és a biztonság.

1.5. A váminformációk harmadik országokkal történő cseréjére irányuló kezdeményezések

Különféle kezdeményezések történtek annak érdekében, hogy az uniós és a harmadik országbeli vámhatóságok bizonyos körülmények között meghatározott váminformációkat cserélhessenek egymással az alábbiak alapján:

• Nemzetközi megállapodás keretében létrehozott szervek által elfogadott nemzetközi megállapodások (pl. a vámügyi együttműködésről és a kölcsönös igazgatási segítségnyújtásról szóló önálló megállapodások, vagy a szabadkereskedelmi megállapodások vámügyi együttműködésről és a kereskedelem könnyítéséről szóló fejezetei; a kereskedelem könnyítéséről és biztonságáról szóló megállapodások; tranzitforgalomról szóló megállapodások; a vám-együttműködési vegyes bizottság határozatai az engedélyezett gazdálkodói/megbízható kereskedői programok kölcsönös elismeréséről); továbbá

• Jogilag nem kötelező erejű megállapodások vagy kísérleti projektek (pl. a TIR-igazolványadatok Oroszország részére történő átadása; Kínával közös intelligens és biztonságos kereskedelmi utak (SSTL)). Az SSTL stratégiai célkitűzése a logisztikai ellátási láncoknál alkalmazott biztonsági intézkedések tesztelése, a vámhatóságok közötti adatcsere megkönnyítése, közös kockázatkezelési szabályok meghatározása, valamint a vámellenőrzések és a kereskedelmi partnerprogramok kölcsönös elismerése.

1.6. Preferenciális kereskedelmi megállapodások

Az Unió nemzetközi kereskedelmi keretének további javítása érdekében a Bizottság részt vesz a preferenciális kereskedelmi megállapodások vámügyekkel kapcsolatos rendelkezéseit érintő új és folyamatban lévő tárgyalásokban, különösen a Mercosur részes államaival, Mexikóval, Indonéziával, Chilével, Ausztráliával és Új-Zélanddal.

Ezenfelül számos tevékenység van folyamatban, amelynek célja, hogy a nemzetközi együttműködés révén javuljon az ellátási láncok kockázatainak kezelése.

Kiemelten sikeres a WCO globális kereskedelembiztonsági és -könnyítő szabvány-keretrendszere (SAFE), továbbá az új nemzetközi standardok köre, pl. a légi szállítmányokkal kapcsolatos előzetes adatszolgáltatásra, valamint az engedélyezett gazdálkodói programok kölcsönös elismerésére vonatkozóan.

7.3. Egyéb kezdeményezések – Magas szintű szeminárium

A bolgár elnökség 2018. június 7–8-án magas szintű szemináriumot rendezett a vámügyekkel kapcsolatos információk harmadik országokkal történő cseréjéről. A szeminárium résztvevői: i. áttekintették a vámügyekkel kapcsolatos információk harmadik országokkal történő cseréjének jelenlegi állapotát, és megerősítették az ilyen információcsere egyre nagyobb fontosságát és a cselekvés időszerűségét; ii. meghatározták a vámügyekkel kapcsolatos információk harmadik országokkal történő cseréjének továbbfejlesztésével kapcsolatos igényeket; iii. megvitatták és meghatározták a vámügyekkel kapcsolatos információk továbbfejlesztett cseréjének lehetséges terjedelmét, célját, előnyeit, feltételeit, eszközeit és korlátait. A szeminárium következtetéseiben megállapítást nyert, hogy stratégiai és egységes megközelítés szükséges annak megválasztásában, hogy az információ kivel cserélhető, továbbá milyen konkrét információtípusok és milyen konkrét célból cserélhetők, figyelembe véve a jelenlegi pénzügyi és biztonsági kockázatokat, kereskedelmi mintákat és politikai érdekeket.

3. NYOMONKÖVETÉSI RENDSZER

A Bizottság felkérést kapott arra, hogy a tagállamokkal szorosan együttműködve alakítson ki teljesítménymérési és nyomonkövetési keretet, amelynek segítségével a jövőben módszeresebben és megbízhatóbban kísérhető figyelemmel a stratégia végrehajtása.

A Bizottság megkezdte a rendszer fejlesztését, és mutatókat, valamint adatforrásokat dolgozott ki a stratégia hatékony nyomon követésére. Ezeket az első egyeztetési szempontokat az e jelentést kiegészítő bizottsági szolgálati munkadokumentum ismerteti részletesen. Céljuk, hogy alapul szolgáljanak a megfelelő munkacsoporton belül a tagállamokkal közös további megfontoláshoz.

4. KÖVETKEZTETÉS

A kockázatkezelés olyan folyamat, amely nem korlátozódik meghatározott kezdő és befejező időponttal rendelkező konkrét intézkedésekre. Az új fenyegetésekkel és kihívásokkal szembesülő vámigazgatásnak folyamatos aktív fellépésre és alkalmazkodásra van szüksége ahhoz, hogy hozzájáruljon az uniós polgárok biztonságához és védelméhez, s ugyanakkor elkerülje a nemzetközi kereskedelem folyamatosságát érintő indokolatlan negatív hatásokat. Ebből következően a stratégiában foglaltak közül számos intézkedés „folyamatban lévő” megjelölést kap, mivel esetükben jellegüknél fogva – éppen a valamennyi kihíváshoz kapcsolódó szükségszerű és összefüggő folyamat miatt – nem tűzhető ki határidő.

Ez a jelentés és az azt kiegészítő bizottsági szolgálati munkadokumentum pillanatképet nyújt az uniós vámügyi kockázatkezelési stratégia és cselekvési terv végrehajtásának állapotáról 2018 közepén.

A dokumentumok bemutatják, hogy az előző jelentés közzététele óta mind a tagállamok, mind az Európai Bizottság részéről jelentős előrelépések történtek a stratégia és a cselekvési terv végrehajtásában.

A stratégiában és a cselekvési tervben meghatározott 54 alintézkedés közül csak kettő végrehajtása nem kezdődött meg, míg 41 folyamatban van, 11 pedig már befejeződött.

A dokumentumok bemutatják, hogy a tagállamok és a Bizottság jelentős előrelépéseket tett az érintett szereplők közötti együttműködés megerősítése, valamint az új kezdeményezések elindítása terén. Példa erre a pénzügyi kockázatokra vonatkozó kritériumokról szóló bizottsági rendelet, valamint a vámigazgatási szervek részvétele a biztonsággal kapcsolatos tevékenységekben.

Az előrelépések ellenére a vámigazgatás folyamatos kihívásokkal, például a terrorizmus és az egyéb biztonsági fenyegetések minden korábbinál magasabb szintjével szembesül. Miután az Unióba irányuló árubehozatal volumene folyamatosan nő, a vámhatóságoknak együtt kell működniük a piacfelügyeleti hatóságokkal annak érdekében, hogy megakadályozzák a nem biztonságos, illetve az előírásoknak nem megfelelő termékek

belépését az uniós piacra. A vámhatóságoknak ezenkívül meg kell küzdeniük számos más kihívással is, például az e-kereskedelem terjedésével, valamint az áruk alulértékelésével, amely megakadályozhatja őket a maximális teljesítmény elérésében.

Emellett folyamatban van és jól halad az adatok gyűjtéséhez és megosztásához szükséges információtechnológiai rendszerek megvalósítása, ugyanakkor egyes rendszerek végleges befejezési határidejét 2020-ról 2025-re kellett módosítani.

Noha ez a jelentés igyekszik minél pontosabb pillanatképet adni, nem mutathatja be teljes körűen a vámhatóságok kockázatkezelési tevékenységét. Már csak azért sem, mert a vámhatóságoknak folyamatosan meg kell újulniuk ahhoz, hogy kezelni tudják a napi szinten jelentkező új fenyegetéseket, amelyek az Unió és az egyes tagállamok költségvetésére egyaránt kedvezőtlen pénzügyi hatással járhatnak. Ezek a fenyegetések sok esetben olyan bűnözői hálózatok tevékenységéhez kapcsolódnak, amelyek egyre fejlettebb technológiai tudással rendelkeznek.

Ezzel összefüggésben a tagállamoknak és a Bizottságnak képesnek kell lenniük arra, hogy a nagyobb fokú védelem és a kereskedelem könnyítésének egyensúlya tekintetében mérhessék az előrehaladást, ehhez pedig bizonyítékokon alapuló adatgyűjtési és -elemzési tevékenység szükséges. Ez magában foglalja a kockázatkezelésen alapuló ellenőrzésekkel, valamint az ellátási lánc különböző pontjain végzett ellenőrzések eredményeivel kapcsolatos mennyiségi adatokat. E műveletet támogatja és kiegészíti a vámunió teljesítmény-ellenőrzése, amely a vámunió általános teljesítményét méri. A nyomon követést illetően el kell ismerni azt, hogy bár a mennyiségi adatok alapvető fontosságúak, a folyamatokban és azok eredményeiben rejlő eltérések miatt nem alkalmasak a hozzájárulás teljes körű mérésére.