

# A vámunió irányításának reformja: az Európai Unió egyik legégetőbb kérdése

**BAKAI Kristóf Péter**

*Cikkemben a vámunió irányításának 2012-ben megkezdett – és jelenleg is zajló – reformjáról adok rövid áttekintést, bemutatva az elért eredményeket, felvillantva a jövő kérdéseit. A vámunió 1968-as létrejöttétől kezdve szervesen fejlődött, és így a rendszer irányítása folyamatos beavatkozást és fejlesztést igényelt, s igényel ma is. A lisszaboni szerződés hatálybalépését követően az Európai Bizottság szerepe felértékelődött a vámunió területén is. A vámunió irányítási reformjának jelenleg folyó szakasza a bizottság és a tagállamok viszonyának újragondolását és a tagállamok szerepének erősítését célozza, ennek elsődleges fórumává pedig a Vámpolitikai Csoport üléseit teszi.*

Az Európai Unió vámuniója az európai integráció és a közös politika egyik élenjáró példája, az egyik legrégebbi, és mára az egyik legkiforrottabb közös cselekvés. Az 1968. július 1-jén létrejött vámunió eltörölte a vámokat az Európai Gazdasági Közösség tagállamai (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország) között, és az elmúlt negyven év gazdasági fejlődésének egyik alapját adta.<sup>1</sup> „A római szerződés hatálybalépését követő tizenöt év – az első olajválságig – a gyors belső integráció jegyében zajlott. A tagállamok között a vámok és mennyiségi korlátozások lebontása a tervezett 1970-es határidő előtt két évvel, 1968 közepére befejeződött, s hatályba léptek a közös külső vámok is.”<sup>2</sup> A vámunió tette lehetővé, hogy a tagállamok egymás közötti kereskedelmükben ne alkalmazzanak vámokat, ne foganatosítsanak vámellenőrzéseket, és ezáltal ne korlátozzák a kereskedelem szabadságát. Ugyanakkor szintén a vámunió teremtette meg a harmadik országokból érkező áruk egységes vámtétellel és vámtarifa alapján történő szabad forgalomba helyezésének alapjait. Létrehozása óta a vámunió jelentős modernizáción esett át, fejlesztése folyamatosan zajlik, így válhatott az összeurópai közigazgatási szolgáltatások egyik „húzóágazatává”. Nemzetközi összehasonlításban is rendszeresen a legjobbak között teljesít.<sup>3</sup> Az e-vám útján folytatott vámkezelés már egész Európában bevett napi gyakorlat.

A vámunió az Európai Unió egyik legrégebbi és legalapvetőbb intézménye, egyszerre véd és szolgáltat. A vámunió teljesen az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, míg a vámunió működtetésére és fenntartására alkotott jogszabályok alkalmazása a nemzeti hatóságok feladata.<sup>4</sup> A vámunió irányítása ezen közös felelősség és feladat-

1 Európai Parlament (2008)

2 Horváth (2011) 31.

3 World Bank (2012)

4 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Első rész, I. cím, 3. cikk (1) bekezdés a) pontja alapján.

ellátás mentén igen összetett és bonyolult szervezeti rendben valósul meg. A döntések előkészítésében és meghozatalában jelentős szerepe van az Európai Bizottságnak (amely ezeket kezdeményezi) és az Európai Unió Tanácsának egyaránt, amelynek dedikált munkacsoportjai ezen szabályozók és döntések részletes előkészítését végzik.

## A vámunió irányításának rendszere

Az egységes vámunió irányításában – mint ahogy az Európai Unió irányításának egészében is – a lisszaboni szerződés életbelépését követően egyre hangsúlyosabb szerep jut az Európai Bizottságnak és az Európai Parlamentnek. Az 1993 óta egységes vámeljárásokat tartalmazó Közösségi Vámkódex<sup>5</sup> és a tarifális besorolást leíró közös vámtarifá<sup>6</sup> létrehozásában azonban még az Európai Unió Tanácsának volt meghatározó szerepe.

Az alábbiakban részletesen bemutatom a vámunió irányításában részt vevő tanácsi, bizottsági struktúrákat és feladataikat.

## Az Európai Unió Tanácsa és a mellette működő munkacsoportok

A kormányzati döntéshozatal egyes elemeit hordozó testületi feladatok politikai döntései az Európai Tanácshoz tartoznak, a szakterületi döntések pedig az Európai Unió Tanácsának szakminiszterekből álló egyes formációiban születnek meg. A vámunióval kapcsolatos kérdések általában a gazdasági és/vagy pénzügyminiszterekből álló Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa (Ecofin) hatáskörébe tartoznak. Más, a vámhatóság munkáját érintő témák – mint például a szellemi tulajdonjogok védelme – a Versenyképességi Tanácsban (COMPET) kerülnek megtárgyalásra, szervezetileg idetartozik a vámunió jogalkotásával foglalkozó CUWG munkacsoport is.

Az Európai Unió Tanácsának munkáját a tagállamok brüsszeli állandó képviselőinek vezetőiből és helyetteseiből álló Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER) készíti elő és hangolja össze. Ezen bizottság munkáját a tagállamok képviselőiből álló közel 250 másik bizottság és munkacsoport segíti, amelyek közül a vámunió működése tekintetében a:

- vám-együttműködési munkacsoport (Customs Cooperation Working Party, CCWP) és a
- vámunió tanácsi munkacsoport (Customs Union Working Group, CUWG) a két legfontosabb.

*„A munkacsoportokban megtárgyalt javaslatok először a COREPER, majd onnan a Tanács elé kerülnek, és ha az alacsonyabb szinteken sikerült megegyezésre jutni egy adott kérdésben, akkor azt a miniszterek a Tanácsban általában tárgyalás nélkül jóváhagyják.”<sup>7</sup>* Ez is mutatja a munkacsoportok igen jelentős súlyát és szerepét a vámunió irányításában és a vámegyüttműködések szervezésében.

5 Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code.

6 Council Regulation (EEC) No 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff.

7 Horváth (2011) 94.

## **Vám-együtműködési tanácsi munkacsoport (CCWP)**

A vám-együtműködési munkacsoport alapvetően a vámhatóságok, illetve a vám- és rendőri szervek közötti uniós szintű együtműködés fejlesztéséért felelős tanácsi munkacsoport. Tevékenységét a Bel- és Igazságügyi Tanács (JHA) felügyelete mellett végzi. A vám-együtműködési tanácsi munkacsoport általában havonta ülésezik, plenáris és szakértői formációban. Tevékenységét alapvetően egy általában másfél éves időszakot felölelő munkaterv, ún. akcióterv valósítja meg. Az akcióterv tartalmi elemeit címmel és számmal jelölt akciók képezik, amelyek vezetésére, illetve a végrehajtásban való közreműködésre a munkacsoporti ülésen zajlik a jelentkezés. A vám-együtműködési tanácsi munkacsoport az akcióterven belül sorszámmal ellátott akciók mellett végzi a közös vámműveletek (Joint Customs Operation, JCO) szervezését, amelyeken keresztül a vámigazgatások tevéleges együtműködése is megvalósul. A közös vámműveletek elsődleges célja az érzékeny áruk (cigaretta, kábítószer, fegyver) csempészetének megakadályozása, hatékony felderítése. Idetartozik továbbá a koordináció a közös rendőri és vámműveletek (Joint Customs Police Operation, JPCO) tekintetében is.

A vám-együtműködési tanácsi munkacsoport hatékony működésének egyik legnagyobb gátja a tagállamok demokratikus részvétele a feladatokban, amelybe a munkacsoport elnökségének és a bizottság képviselőinek csak korlátozott beavatkozási lehetőségük van. Így a közös vámműveletek célja és tartalma nem valamilyen közös kockázatelemzés során kialakult szakmai optimum mentén, hanem a munkacsoport pillanatnyi érdekeit tükröző módon kerül megfogalmazásra. Szintén nehezíti a feladatok eredményes végrehajtását az, hogy bár a vámunió az egyik legharmonizáltabb területe az európai uniónak, a közös vámügyi fellépésre fordítható összegek rendkívül szűkösek, és azok felett nem a közös fellépés megszervezéséért felelős vám-együtműködési tanácsi munkacsoport, hanem az Adózás és Vámunió Főigazgatóság egyik osztálya rendelkezik.

## **Vámunió tanácsi munkacsoport (CUWG)**

A vámunió tanácsi munkacsoport azon keretek, jogszabályok és eszközök megfogalmazásával és kidolgozásával foglalkozik, amelyek meghatározzák az egész vámunió, és így az egyes tagállami vámigazgatások tevékenységének módjait, eljárásait és feltételeit. A munkacsoport jelentéseit és javaslatait a Versenyképességi Tanács tárgyalja. Az elmúlt időszak legfontosabb feladata volt az unió vámjogszabályait összefoglaló előkészített Modernizált Vámkódex, illetve a későbbiek során az Uniós Vámkódex felülvizsgálata és elfogadása. A munkacsoport hatáskörébe tartozik minden vámügyi jogalkotással összefüggő kérdés, legyen az eljárási vagy például tarifális szabály megalkotása. Korábban a munkacsoport ennek megfelelően két formációban, ún. CUWG/a (jogalkotás) és CUWG/b (tarifa) összeállításban ülésezett. A két munkacsoport összevonására a tarifális ügyek drasztikus csökkenése miatt 2011-ben az magyar EU-elnökség ideje alatt, és annak kezdeményezésére került sor.

A vámunió irányításában a vámunió tanácsi munkacsoport szerepe az egyik legkevésbé vitatott terület. A tagállamok érdekeinek hagyományos megfogalmazását és képviselését végző, kompromisszumra törekvő munkacsoportról van szó, amelyben az éppen soros elnökség jelentős befolyással bír a folyamatok alakulására és eredményeire.

## Club meeting

Jóllehet nem tartozik az unió hivatalos fórumai és szervezetei közé, érdemes említést tenni az Európai Unió tagállamai és Törökország vámigazgatásai vezetőinek találkozásáról (club meeting), amelyet éves rendszerességgel tartanak meg rotációs alapon valamely részes ország vámszerveinek szervezésében. Az ülésen – uniós csatlakozásig – Horvátország is Törökországhoz hasonlóan vett részt. Ezen üléseken a fontos vámpolitikai kérdéseket vitatják meg a végrehajtó apparátusok vezetői, lényegében kötetlen formában. Az itt hozott döntéseket azután a vámigazgatók saját szervezetükön keresztül becsatornázzák a hivatalos intézményrendszer fórumaira.

A fórumon elhangzott álláspontokat azonban nem tekintik az államok hivatalos álláspontjának, azokért politikai felelősséget csak korlátozott mértékben kell vállalni. A fórum kiválóan alkalmas arra, hogy a tagállamok és a bizottság jelen lévő képviselői előzetesen egyeztessék álláspontjukat, üzeneteket közvetítsenek, és megmagyarázzák egyes döntéseik okait. A 2013-ban, a lengyelországi Sopotban tartott club meetingen sürgették a vámigazgatók először, hogy vonják be őket a vámunió irányításának reformfolyamatába, hiszen a vámjogszabályok gyakorlati megvalósítása az ő hatáskörük.

## Az Európai Bizottság

A vámunió – mint az unió egyik kizárólagos hatáskörébe tartozó jogintézmény – központi igazgatási feladatait az Európai Bizottság látja el.<sup>8</sup> Feladatai közé tartozik, hogy képviselje az unió egészének érdekeit, javaslatot tegyen az új uniós jogszabályokra (amely téren a lisszaboni szerződés hatálybalépése óta kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, vagyis egyetlen tagállam sem terjeszthet elő jogszabálytervezetet), irányítsa az uniós politikák végrehajtását, valamint az uniós források felhasználásával kapcsolatos mindennapi feladatokat.

A vámunió működtetése a bizottsági struktúrán belül az Adózás és Vámunió Főigazgatóság (Directorate General for Taxation and Customs Union, DG TAXUD) feladata. Ennek megvalósítása érdekében az Adózás és Vámunió Főigazgatóság két vámügyekkel (vámpolitika, jogalkotás, tarifa, valamint biztonság, kereskedelemfejlesztés, származás és nemzetközi együttműködés) foglalkozó igazgatóságot működtet. Természetesen tevékenységükbe bevonják a tagállamok hatásait is, ennek alapvető formája a komitológia.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Első rész, I. cím, 3. cikk (1) bekezdés a) pontja

<sup>9</sup> A komitológia szűkebb értelemben azt az eljárási módot jelenti, ahogy a bizottság az európai uniós jogalkotó által ráruházott végrehajtási hatásköreit gyakorolja az uniós tagállamok képviselőiből álló szakbizottságok közreműködésével, tanácsaival. Tágabb értelemben a komitológia az EU-ban működő nagyszámú (körülbelül 1500) bizottság és munkacsoport vizsgálatainak és munkacsoportjainak elnevezése. A komitológia kifejezéssel illetik az EU-jogszabályokkal kapcsolatos tanácsadást (jogértelmezési feladatok) és a különböző feladatok végrehajtását végző (mintegy 237) bizottságot.

A komitológiai bizottságok közül mintegy húsz foglalkozik a vámigazgatás egyes területeivel a tarifális értelmezésektől az informatikai rendszerek összehangolásáig.

A klasszikus komitológiai feladatok mellett az Adózás és Vámunió Főigazgatóság számos egyéb munkacsoportot is működtet, ezek közül a legjelentősebbnek a Customs<sup>10</sup> program felügyeletét végző irányítócsoporthoz tekinthetjük. A bizottság által működtetett struktúrákkal, munkacsoportokkal szemben a tagállamok esetenként kritikát fogalmaznak meg azok jelentős száma vagy hatékonysága tekintetében. Ugyanakkor meglátásom szerint a rendelkezésre álló kereteket megfelelően használja fel a rendszer az eredmények elérése érdekében, amelyek általában elfogadhatóak minden résztvevő számára. A koordinációs nehézségek ellenére a vámunió igazgatásának ezen szegmense megfelelően szolgálja mind a bizottság, mind a tagállamok érdekeit.

## Vámpolitikai csoport (CPG)

A jogalkotói formációk mellett a vámunió irányításának egyik legfontosabb politikai szintű tanácsadó szerve a bizottság által irányított és a huszonnyolc tagállam vámigazgatóját<sup>11</sup> tömörítő Vámpolitikai csoport. A római szerződés 1958. január 1-jei hatálybalépésével megalakított fórum 1962-ben, mint a Vámproblémák Tanácsa jött létre. Hosszú évek szerves fejlődésének útján jutott el a „vámpolitikai csoport” elnevezésig, és jelenlegi feladatrendszeréig. Alapvető feladata, hogy áttekintse az elé tárt ügyeket, és azokban iránymutatást adjon a bizottság részére, legyenek ezek akár új kezdeményezések (pl. „e-vám” vagy a „vám jövője” kezdeményezés), akár állandóan zajló folyamatok. A csoport számos magas szintű irányítócsoporthoz, projektcsoportot, bizottságot felügyel. Ugyanakkor – a szerves fejlődés okán – a csoport működésének szabályozása kezdetleges, hatásköre hagyományokon és szokásokon alapul. Jogi szempontból a vámpolitikai csoport a bizottságot segítő szakértői csoport, amelyre hivatkozik a Customs 2013 határozat,<sup>12</sup> a Customs 2020 rendelet<sup>13</sup> és az e-vám határozat.<sup>14</sup> Saját szabályzórendszere a reform keretében kerül kialakításra.

A vámpolitikai csoport teljes tagok (full members) és helyettesek (deputies) formációban ülésezik. A helyettesek félévente, míg a teljes tagok éves szinten egyszer találkoznak. Ez a fórum nagy hasonlóságot mutat a club meetinggel. Habár a csoport valóban lényegi kérdésekkel is foglalkozik, álláspontja általában homályos és felületes.

10 2013. december 11-én a vámunió működésének támogatására létrejött a „Vám 2020” többéves cselekvési program: az Európai Parlament és Tanács 1294/2013/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló, európai uniós vámügyi cselekvési program („Vám 2020”) létrehozásáról, valamint a 624/2007/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. A program általános célkitűzése a vámunió működésének és korszerűsítésének támogatása a belső piac megerősítése érdekében, a részt vevő országok, a vámhatóságok és a vám tisztviselők közötti együttműködés révén.

11 Hivatalosan a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt a vám- és pénzügyőri szakmai elnökhelyettes képviseli, Európa számos államának vámhatóságait pedig a főigazgatók (Director General). Az egyszerűsítés kedvéért rájuk mint vámigazgatókra hivatkozom.

12 Decision No 624/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing an action programme for customs in the Community.

13 Regulation (EU) No 1294/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing an action programme for customs in the European Union for the period 2014–2020 (Customs 2020).

14 Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council on the paperless environment for customs and trade – „Electronic Customs Decision”.

Problémaként jelenik meg az is, hogy ezek az álláspontok nem kötik a tagállamokat más fórumokon, így különösen a vámunió tanácsi munkacsoportban folytatott munkájuk során. Így egyes tagállamoknak a vámpolitikai csoportban és a tanácsban megfogalmazott álláspontja inkonzisztens lehet, s ez nagyban megnehezíti a vámunió irányítását.

## Európai Parlament

A döntéshozatali eljárás harmadik kiemelkedő szereplője az Európai Parlament (EP). A rendes jogalkotási folyamat keretében a bizottság jogalkotási javaslatát követően a tanács dönt annak elfogadásáról, majd az Európai Parlament jóváhagyására van szükség ma már szinte minden területen. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) hatáskörébe tartozó kérdésekkel a parlamentben a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság (vámunió), illetve a Gazdasági és Monetáris Ügyek (adóügyek) Bizottsága foglalkozik. Itt kell megemlíteni a tanács, a bizottság és a parlament informális egyeztetési eljárását, a *trialogust*, amely a rendes együtdöntési eljárás mellett támogatja a konszenzus kialakulását.

## Törekvés a vámunió irányításának megújítására

A vámunió reformjának szükségessége először a bizottság vámunió helyzetéről készült COM(2012) 791 final számú bizottsági közleményéből tűnik ki. A vámigazgatók sürgetésére a bizottság a 2013 áprilisában tartott vámpolitikai csoport helyettesi szintű ülésén jelentette be, hogy magas szintű munkacsoport létrehozásával kíván foglalkozni a vámunió irányításának modernizációjával. A munkacsoport első ülését 2013. szeptember 12-én tartotta Brüsszelben. A vámunió irányításának reformjára létrehozott magas szintű munkacsoport több tanulmányt is megvizsgált a munkája kiindulópontjaként: egyrészt a „Vámunió tervezett üzleti folyamatairól készült önelemzést”, másrészt pedig a „Vámunió értékelése”<sup>15</sup> című tanulmányt. A reform fő kérdését a bizottság és a tagállamok viszonyának, felelősségi rendszerének és hatásköreinek vizsgálatában látták.

A magas szintű munkacsoport részletesen megvizsgálta a vámunió irányításának jelenlegi rendjét és rendszerét. A vámunió egészének működését a vezetők kielégítőnek találták és az alábbi megállapításokat tették:

1. A vámunió mérete, összetettsége, komplexitása megköveteli, hogy a reformra irányuló törekvések jelentős hozzáadott értéket képviseljenek.
2. Integrált és gyorsabb politikai döntéshozatalt kell kialakítani a bizottság és a tagállamok bevonásával.
3. Egységes megoldást kell találni a közös vámpolitikák végrehajtásában.
4. Mind a központosított, mind a diverzifikált irányítási modell előnyeit és hátrányait is számba vették a munkacsoport tagjai. Végkövetkeztetésükben egy olyan megoldást javasoltak, amely a tagállamok kizárólagos kompetenciájába

15 A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a vámunió helyzetéről.

utalja a vámjogszabályok végrehajtásának kérdését, ugyanakkor ezt egy újjászervezett és megerősített központi koordinációval kívánja támogatni.

5. Racionalizálni kívánták a működő munkacsoportok és irányítócsoporthoz tartozó tagállamok számát, valamint az irányítócsoporthoz tartozó tagállamok irányítói hatásköreiket a Vámpolitikai Csoporttól delegáció útján nyernék.
6. Meg kell vizsgálni a tagállamok közötti szorosabb együttműködés lehetőségeit, a legjobb gyakorlatokat, és kiválósági központokat kell létrehozni, amennyiben ez a tagállamok számára is elfogadható. Ezek hatását minden esetben előzetes hatástanulmányokban kell megvizsgálni.
7. A központosított vagy hibrid számítástechnikai megoldások fejlesztése során jobban oda kell figyelni az interoperabilitásra azért, hogy minimalizálni lehessen a vámigazgatások és a gazdálkodók költségeit.

A magas szintű munkacsoport tagjai egyetértettek abban, hogy az egységes szabályozás és a harmonizált jogalkalmazás a legfontosabb feltételei az európai vámunió hatékony és eredményes működésének. Az intézkedések egyenlőtlen alkalmazása azt a veszélyt rejténél magában, hogy a vámunió inkoherens és inkonzisztens működést mutatna. Ugyanakkor a vámigazgatók a nemzeti vámigazgatások nyújtotta rugalmasságot is olyan értéknek tekintették, amelyet meg kell őrizni. Az egyes vámigazgatások teljesítményének, és így az egész vámunió teljesítményének méréséhez indikátorok kidolgozását és bevezetését látták szükségesnek. A további központosítások és a bizottság szerepének erősítését az adott jogi környezetben nem látták sem megvalósíthatónak, sem célszerűnek. A bizottsági közleményben megemlített gyengeségeket és kihívásokat olyan megoldással látták kezelhetőnek, amely fokozatosan, a legjobb gyakorlatok bevezetésével segíti a közös stratégia megvalósítását. A fúziós központ folyamatosan felmerülő kérdése tárgyában a vámigazgatók amellelt foglaltak állást, hogy a jelenlegi helyzetben további központosításnak és új intézmények létrehozásának nem látják értelmét. Alapvetően a vámpolitikai csoport megerősítését, a tagállamok és a bizottság proaktív együttműködését és a vámigazgatások közti gyakorlati együttműködés elmélyítését javasolták. Ezen a téren sürgették a bizottságot, hogy pragmatikus lépések útján haladjon előre. A magas szintű munkacsoport végkövetkeztetése a bizottság és a tagállamok, valamint a tagállamok egymás közötti együttműködésének elmélyítését nevezte meg mint a vámunió irányítási reformjának alapvető kérdését.<sup>16</sup>

## Szorosabb együttműködés a bizottság és a tagállamok között

A munkacsoport alapvető állásfoglalása az volt, hogy a bizottság és a tagállamok közötti együttműködés színvonalának emelését a vámpolitikai csoport keretein belül kell végrehajtani. Ez biztosítaná azt a fórumot, amely megfelelően elégíti ki a közösségi és a tagállami igényeket is. A vámpolitikai csoport a politikai és stratégiai egyeztetés kulcsszereplője lesz, tanácsait az Adózás és Vámunió Főigazgatóság éves tervébe<sup>17</sup> fog-

<sup>16</sup> Council of the European Union (2014)

<sup>17</sup> Például: DG Taxation and Customs Union (2013)

laltan is megjeleníti majd. A csoport tagjainak személye (vámigazgatók és az Adózás és Vámunió Főigazgatóság főigazgatója) biztosítja azt, hogy a vámunió kérdéseiben a tagállamok és a bizottság egységesen lépjen fel. Ugyanez segíti majd elő azt is, hogy összehangolják az egyes nemzeti vámigazgatások gyakorlatait. Az Adózás és Vámunió Főigazgatóság részére fontos feladatként határozta meg a munkacsoport azt, hogy jobban elősegítse a bizottság különböző főigazgatóságaival való együttműködést, többek között annak érdekében, hogy a vámunió működéséhez egységes elvárásokat lehessen megfogalmazni. A vámigazgatók hangsúlyozták a bizottsági struktúrán kívüli eszközök és fórumok hasznosságát is. Így különösen a vámegyüttműködési tanácsi munkacsoport kérdése és az ezt elnöklő tagállam felelőssége került szóba.

## **Bizottsági munkacsoportok, egyéb fórumok**

Számos, a Customs 2020 programból finanszírozott munkacsoport és bizottság működik, amelyek célja az Európai Bizottság munkájának segítése. A magas szintű munkacsoport ezen fórumok számát soknak, az általuk alkalmazott egyeztetési módszereket pedig szegényesnek tartotta. Ezért felhívta az Európai Bizottságot, hogy a támogatási programok váltásával együtt (Customs 2013 – Customs 2020) 2014 áprilisában tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a munkacsoportok, projektcsoportok száma csökkenjen. Ennek megfelelően az új programozási időszakban minden projektcsoporti tevékenységet áttekintettek és újragondoltak, a tagállamok megerősíthették vagy visszavonhatták szándékukat a munkacsoportban való részvétel tekintetében. A magas szintű munkacsoport kérte továbbá, hogy a személyes találkozók mellett az érintettek fontolják meg az írásbeli eljárások és a videokonferencia alkalmazhatóságának kérdését is, hiszen ezzel jelentős költségmegtakarítást lehetne elérni a munkacsoportok működtetésében.

## **Szorosabb együttműködések kérdése**

A magas szintű munkacsoport elkötelezett volt a tagállamok közötti szorosabb együttműködés létrehozásában, és ennek egyik alapelemét a képzésben látta. A vámjogszabályok teljes harmonizáltsága okán a vámtisztviselők képzésének tartalmában a tagállamok között lényeges eltérések nem mutatkozhatnak, így javasolták, hogy ez legyen a szorosabb együttműködés egyik kezdő eleme. A vámszakmai kompetenciák uniós keretrendszerének megerősítését javasolta a munkacsoport, alkalmasnak tartva ezt a korábban önkéntességen alapuló rendszert a teljes vámképzés harmonizációjára.

A bizottság által javasolt számos eszközzel (kiválósági központok és szakértői csoportok létrehozása, közösen kialakított és minden tagállamban egységes és kötelezően alkalmazandó tarifális besorolások, közös kockázatelemzési alapadatok) kapcsolatban pilot projektek, két- és többoldalú egyeztetések lefolytatását tűzte ki céljául a magas szintű munkacsoport. Ezek tekintetében minden alkalommal hangsúlyozta, hogy ezek komplex gazdasági, biztonsági és versenyképességi hatásait nagyon körültekintően



kell megvizsgálni, még a bevezetésüket megelőzően. Határozottabban támogatta azonban a biztosság és a tagállamok által kialakítandó mennyiségi és minőségi mutatókat is magában foglaló – az egész vámunió teljesítményét mérni hivatott – rendszer megalakítását, a rendszerbe a legjobb gyakorlatok és eredmények megosztásának és elterjesztésének lehetőségét is beleértve.

## **Információtechnológia**

Az európai vámunióban évente benyújtott 300 millió vámáru-nyilatkozat 90 százaléka<sup>18</sup> elektronikus úton érkezik meg a vámhatóságokhoz, az informatikai rendszerek a vámigazgatások működésének meghatározó komponensei. A magas szintű munkacsoport felismerte az informatikai rendszerek jelenlegi fejlesztésének előnyeit és gyakorlati hasznát. Így maga is a bizottság és a tagállamok együttműködésén alapuló hibrid rendszer fenntartását és további fejlesztését javasolja. Ez a megoldás lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy közvetlenül alkalmazzák a bizottság rendszereit, de azt is, hogy nemzeti szinten fejlesszenek maguknak teljesen interoperabilis interfészeket, ráépülő alkalmazásokat, programokat. Ez a megoldási javaslat biztosítja a tagállamok szabad választása mellett a teljes egységességet is. E tekintetben a vámigazgatók nem látták szükségesnek a hatáskörök átszabását és a feladatok leosztásának újragondolását.

## **A vámpolitikai csoport új szerepe**

Mint arra már fentebb utaltam, a vámunió irányítási reformját meghatározó magas szintű munkacsoport és a bizottság is a vámpolitikai csoport átalakításában, megerősítésében, szerepének újragondolásában látta az egész irányítási reform kulcskérdését. El kell mondani ugyanakkor azt is, hogy ez kezdetben a bizottsági befolyás jelentős növekedését jelentette volna. Ennek szabott más utat a vámigazgatók részvételével létrehozott magas szintű munkacsoport. A reform végrehajtását két fázisban tervezték megvalósítani, az első fázis sikerétől téve függővé a második fázis megkezdését.

Az első fázisban a vámpolitikai csoport helyének és szerepének stratégiai újragondolása és az ehhez szükséges irányítási dokumentumok (ideértve alapvetően a csoport új feladatmeghatározását – terms of reference) kidolgozása és elfogadása a fő feladat. Tekintettel arra, hogy a vámpolitikai csoport ezt megelőzően nem rendelkezett feladat-szabással, a kialakult szokások és kompromisszumok mentén dolgozta ki a magas szintű munkacsoport az új (első) feladatszabást. A vámpolitikai csoport tekintetében az első fázisban végrehajtott feladatokat értékelni és elemezni kell ahhoz, hogy a reform második fázisa megindulhasson. A második fázis ambiciózusabb célkitűzést tartalmaz: alapvető célja a vámpolitikai csoport által végzett irányító szerep hatékonyságának megerősítése és a döntési folyamatok felgyorsítása. Mindemellett a vám láthatóságának növelését is célul tűzte ki maga elé a csoport, különös tekintettel a pénzügyminiszterekből álló Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa irányába. Ennek keretében javasolták,

---

18 Eurostat (2011)

hogy a vámpolitikai csoport az Európai Bizottság vezetésével készítsen éves jelentést a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa részére a vámunió működéséről, eredményeiről. Ennek keretében megfogalmazódott az a felvetés is, hogy a vámunió tanácsi munkacsoport kerüljön a Versenyképességi Tanács felügyelete alól a Pénzügyminiszterek Tanácsa alá, illetve a vámegyütműködési munkacsoport a Bel- és Igazságügyi Tanács felügyelete alól szintén a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa alá. Alternatívaként javasolták, hogy a jelenlegi szervezeti keretek meghagyása mellett hozzanak létre egy magas szintű vámcsoporthoz, amely a tanács szervezetébe illeszkedve közvetlenül a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsát támogatná tanácsaival, szakértelmével.

A magas szintű munkacsoport döntést hozott arról is, hogy a Vámpolitikai Csoport helyettesi formációjának rendszeres ülésezését megszünteti, a jövőben a helyettesek esetleg, egyes feladatok végrehajtására, megvitatására ülnek majd össze.

## **Következtetések**

A vámunió az Európai Unió egyik legelső, teljesen harmonizált területe, az unió hat kizárólagos hatáskörének egyike, a négy szabadság elvét megvalósító belső piac működésének alapja. Irányításának kérdései a római szerződés hatálybalépése óta szervesen fejlődtek ki a tanácsi, bizottsági és parlamenti struktúrában egyaránt, sajátos egymásrautaltságot és együttműködési kényszert teremtve. A közösen alkotott vámjogszabályok végrehajtása azonban a vámunió létrejötte óta folyamatosan a tagállamok felelőssége és feladata. Így tehát nemcsak az unió döntéshozatali fórumain, de az unió és a tagállamok között is igen nagy jelentősége van a hatékony és szerves együttműködésnek. A vámunió irányításának reformja rendszeresen felmerült a különböző fórumokon. Sokan sokáig egy fúziós központ („EU-ügynökség a vámigazgatás irányítására”) létrehozásától várták a megoldást, azonban ezen központ létrehozásához nem volt meg a tagállamok és a bizottság támogatása.

A vámunió jogalkotásának áttekintését követően a soros magyar elnökség 2011-ben összevonta a vámunió tanácsi munkacsoport két formációját (CUWG/a – jogalkotás és CUWG/b – tarifális ügyek) amely ettől kezdve egy fórumként ülésezik. Az összevonás lehetőségét vizsgáló munkacsoport felvetette ugyan a vámunió tanácsi munkacsoport és a vám-együtműködési tanácsi munkacsoport összevonását is, azonban ezt az eltérő jogszabályi alapok sem akkor, sem azóta nem tették lehetővé. A magyar elnökség után a bizottságban elkezdett munka eredményeképp 2013 tavaszán bejelentették, hogy a bizottság a vámunió irányításának reformját kívánja végrehajtani, ennek előkészítésére – a tagállamok nyomására – magas szintű (vámigazgatói) munkacsoport jött létre. A munkacsoportban majd’ minden tagállam képviseltette magát.

A munkacsoport megvizsgálta a vámunió működésének és irányításának egészét, értékelte a jelenlegi jogi környezetet, és arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok egymás közötti és a bizottsággal folytatott együttműködését is meg kell erősíteni, kissé át kell alakítani. A vámunió irányításának első számú fórumát a vámpolitikai csoportban látták a vámigazgatók és a bizottság képviselői is, így alapvetően ezen fórum

átalakításának, szabályozásának kérdései tekintetében foglaltak állást. Célul tűzték ki, hogy a tagállamok és a bizottság hatékonyabban és eredményesebben működjenek együtt (ennek első számú területeként az oktatást jelölték meg), csökkenteni szándékoztak a bizottság mellett működő szakértői csoportokat, felhívták a figyelmet az informatikai támogatás jelentőségére, amely tekintetben a hibrid megoldást javasolták, és újrafogalmazták a vámpolitikai csoport szerepét a vámunió irányításában. A kétfázisú reformfolyamat második fázisának elején járunk, a reform sikerességének értékeléséhez szükséges tapasztalatok egyelőre nem állnak rendelkezésünkre. Azonban az előzőekben ismertetett tényekből számos következtetés levonására nyílik lehetőség. A tagállamok jelenleg még nem nyitottak a lényegi változtatásra a vámjogszabályok végrehajtásának harmonizációja és egységesítése érdekében. A fúziós központ teljes elvetése és a többi (OLAF, EUROPOL) európai ügynökség mellőzése a reformfolyamatból egyértelműen arra utal, hogy a tagállamok a végrehajtási hatáskörök tekintetében csak mérsékelt uniós beavatkozásra nyitottak. A vámpolitikai csoport megerősítése egyértelműen a tagállamok befolyását fogja növelni a bizottsági struktúrán belül, így álláspontjukat nem csak a tanácsi fórumokon tudják majd hivatalosan előadni. Ez a hatékony belső koordináció és a konzekvensen képviselt álláspontok mellett igen nagy lehetőséget tartogat a tagállami vámigazgatásoknak. A bizottság melletti munkacsoportokban való tagállami részvétel igen nagy megterhelés az egyes vámigazgatások számára, ezen csoportok számának csökkentése és ülésezési módszereik áttekintése erőforrásokat szabadíthat fel az egyes vámigazgatásoknál. Az informatikai rendszerek tekintetében kialakított hibrid megoldás is egyértelműen a különböző képességekkel és méretekkkel rendelkező tagállamoknak kedvez, és számukra nyújt rugalmasságot az informatikai támogatás megvalósításában.

Összességében elmondható, hogy a tagállamok számos kérdésben kedvezőbb helyzetbe kerültek az irányítási reform végrehajtásával, miközben a bizottság hatásköre és döntési lehetőségei nem növekedtek. A tevékenységintegráció komponensei pedig továbbra is a tanácsi struktúrában, a vámjogszabályoktól eltérő környezetben kerülnek megvitatásra és végrehajtásra, konzerválva ezzel a jelenleg is számos párhuzamossággal terhelt területet.

## **IRODALOMJEGYZÉK**

### ***Felhasznált irodalom:***

Horváth Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

### ***Felhasznált források:***

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a vámunió helyzetéről. Forrás: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2012\)0791\\_/com\\_com\(2012\)0791\\_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0791_/com_com(2012)0791_hu.pdf) (2014. 07. 02.)

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Forrás: [www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026hu.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026hu.pdf) (2014. 07. 04.)
- Council of the European Union (2014): *Conclusions of the High Level Working Group on Governance Reform*. Forrás: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209688%202014%20INIT> (2014. 06. 30.)
- Council Regulation (EEC) No 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff.
- Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code.
- Decision No 624/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing an action programme for customs in the Community.
- Decision No 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council on the paperless environment for customs and trade – „Electronic Customs Decision”.
- DG Taxation and Customs Union (2013): *Management Plan 2014*. Forrás: [http://ec.europa.eu/at-work/synthesis/amp/doc/taxud\\_mp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/at-work/synthesis/amp/doc/taxud_mp_en.pdf) (2014. 07. 06.)
- Európai Parlament (2008): *P6\_TA(2008)0305. A vámunió negyvenedik évfordulója. Az Európai Parlament 2008. június 19-i állásfoglalása a vámunió negyvenedik évfordulójáról*. Forrás: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0305+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0305+0+DOC+XML+V0//HU) (2014. 07. 06.)
- Eurostat (2011): *External and intra-EU trade. A statistical yearbook Data 1958–2010*. Forrás: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GI-11-001/EN/KS-GI-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GI-11-001/EN/KS-GI-11-001-EN.PDF) (2014. 07. 07.)
- Regulation (EU) No 1294/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing an action programme for customs in the European Union for the period 2014–2020 (Customs 2020).
- World Bank (2012): *Doing Business 2012: Doing business in a more transparent world*. Forrás: [www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf](http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf) (2014. 07. 01.)

## SUMMARY

### **The Governance Reform of the Customs Union**

BAKAI Kristóf Péter

*This article gives a short overview on the reform of customs union management – initiated in 2012 and still ongoing – presenting the current results and invoking the next steps. The customs union from its establishment in 1968 developed organically and thus the control of the system requires constant intervention and development, even today. After the Lisbon Treaty entered into force, the role of the EU Commission became even more decisive in the field of customs union. The current stage of the customs union governance reform intends to reconsider the relationship between the EU Commission and the Member States and to strengthen the role of the Member States; the primary forum of this work will be the Customs Policy Group meetings.*