EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2025.11.14.
COM(2025) 686 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A héával kapcsolatos közigazgatási együttműködés uniós keretének értékelése

{SWD(2025) 350 final}

1. BEVEZETÉS

A hozzáadottérték-adó (héa) az Európai Unióban (EU) a legtöbb áru és szolgáltatás értékesítésére, többek között a tagállamok közötti határokon átnyúló ügyletekre, valamint az importra kivetett, harmonizált fogyasztási adó. Jelentős bevételi forrást jelent a tagállamok számára, és közvetlenül hozzájárul az uniós költségvetéshez. Az EU pénzügyi érdekeinek védelme és a belső piac zavartalan működése érdekében a tagállamok közötti együttműködés átfogó uniós keretrendszerére van szükség, amellyel biztosítható az árukra és szolgáltatásokra vonatkozó héa megfelelő alkalmazása, és a csalás hatékony eszközökkel történő kezelése. Szem előtt tartva azt a kihívást, amit az EU-n belüli ügyletekre vonatkozó héa ellenőrzése jelent, a tagállamok közötti ügyletek becsült értéke 2023-ban 4,135 billió EUR volt[1], amelyet 6,5 millió aktív kereskedő[2] bonyolított le. Az „eltűnő kereskedők" révén elkövetett, a Közösségen belül leggyakrabban előforduló héacsalás miatti héabevétel-kiesés évente 12,5-32,8 milliárd EUR-t tesz ki[3].

Ezen együttműködés megerősítése érdekében az EU az elmúlt néhány évben számos, mérföldkőnek számító döntést hozott anélkül, hogy az adóalanyokat túlzott mértékű jelentéstételi kötelezettséggel terhelte volna. A legutóbbi ilyen döntés az volt, hogy 2025. március 11-én elfogadták a „Héa a digitális korban" csomagot[4]. A 2030-ban hatályba lépő új digitális jelentéstételi kötelezettségek révén a tagállamok felkészültebbek lesznek a határokon átnyúló héacsalások kezelésére és bevételeik biztosítására. 2020-ban az EU úgy határozott, hogy az e-kereskedelemben elkövetett héacsalásokat a határokon átnyúló fizetésekre vonatkozó, a pénzforgalmi szolgáltatóktól kapott adatok felhasználásával kezeli[5]. 2024 januárja óta az adatok a csalás elleni szakértők rendelkezésére állnak, és az eredményekről szóló első jelentés az elkövetkező hónapokban várható. 2018-ban a héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós keretében jelentősen megerősítették a csalás elleni intézkedéseket azáltal, hogy lehetővé tették az Eurofisc (a csalás elleni szakértők hálózata) számára, hogy a héacsalások azonosítása érdekében közösen kezeljék a héaadatokat. Ez jelentős ugrást tett lehetővé a héacsalás elleni uniós szintű küzdelemben.

A héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós keretének[6] értékeléséről szóló ezen jelentés célja, hogy tájékoztassa az Európai Parlamentet és a Tanácsot a Bizottság által 2023 és 2024 között elvégzett értékelés megállapításairól, valamint a javasolt további lépésekről. E jelentés azonos azzal a jelentéssel is, amelyet a Bizottságnak ötévente kell

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features.

2 A tagállamok által szolgáltatott éves statisztikák alapján.

3 Study on the VAT compliance gap by Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud of 2024 (Tanulmány a Közösségen belüli, „eltűnő kereskedők" által elkövetett csalás miatti héabevétel-kiesésről, 2024) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en.

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_hu.

5 A Tanács (EU) 2020/284 irányelve a pénzforgalmi szolgáltatók számára egyes kötelezettségek bevezetéséről, és a Tanács (EU) 2020/283 rendelete a héacsalás elleni küzdelem érdekében folytatott közigazgatási együttműködés megerősítésére irányuló intézkedésekről.

6 A Tanács 904/2010/EU rendelete a hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről; HL L 268., 2010.10.12., 1. o.

készítenie az Európai Parlament és a Tanács részére a héa területén történő közigazgatási együttműködés alkalmazásáról[7].

2. AZ ÉRTÉKELÉS MEGÁLLAPÍTÁSAI

Az értékelés a héával kapcsolatos közigazgatási együttműködés uniós keretének működését elemzi azoknak a standard értékelési kritériumoknak (eredményesség, hatékonyság, relevancia, koherencia és uniós hozzáadott érték) a segítségével, amelyek célja az alapul szolgáló tanácsi rendeletben (a hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről szóló 904/2010/EU tanácsi rendelet) előírt valamennyi együttműködési eszköz értékelése. Az együttműködési eszközök a következő kategóriákba sorolhatók:

- **információcsere**, amely lehetővé teszi az adóhatóságok számára, hogy a nemzeti ellenőrzési eljárások támogatása érdekében további információkat kérjenek az adóalanyokról,
- **határokon átnyúló ellenőrzések**, amelyek lehetővé teszik az adóhatóságok számára, hogy multinacionális ellenőrző csoportot hozzanak létre a vállalatok héahelyzetének közös elemzésére,
- **megosztott adatok**: a héainformációcsere-rendszer (VIES) tartalmazza a tagállamok közötti, határokon átnyúló ügyletekre vonatkozó összes adatot,
- **Eurofisc**: az adóhatóságok csalás elleni szakértőinek hálózata, amely a csalások azonosítása érdekében közösen tudja feldolgozni az információkat, és korai előrejelző mechanizmusként működhet,
- **az adóalanyok tájékoztatása** lehetővé teszi az adóalanyok számára, hogy termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás előtt ellenőrizzék egy másik tagállambeli vevő héaazonosító számának érvényességét.

Míg a jelentést kísérő szolgálati munkadokumentum részletesen ismerteti az együttműködés különböző formáit, addig ez a jelentés tömör áttekintést nyújt az értékelés legfontosabb megállapításairól.

2.1. Eredményesség

A héa területén történő együttműködés különböző eszközei a hatékonyság szempontjából az uniós keret alábbi egyedi célkitűzései alapján kerültek értékelésre:

- a héával kapcsolatos csalások elleni küzdelem területén **meglévő közigazgatási együttműködési eszközök alkalmazásának javítása** és a tagállamok közötti **információcsere javítása**,
- **hozzájárulás a héacsalás elleni küzdelemhez** a héával kapcsolatos csalárd hálózatok gyors és hatékonyabb azonosítása és felszámolása révén,
- a héával kapcsolatos csalások elleni küzdelemre és az ilyen csalások megelőzésére vonatkozó **multidiszciplináris megközelítés javítása**, amelynek módja a gyorsabb és összehangoltabb reagálási kapacitás, valamint a különböző hatóságok (igazgatási, vámügyi, jogérvényesítési és bűnüldöző hatóságok) héainformációkhoz való hozzáférésének javítása.

[7] A 904/2010/EU tanácsi rendelet 59. cikke.

Ami az első célkitűzést illeti, **az uniós keret a jogalap biztosításával tovább javítja a héa területén történő közigazgatási együttműködést**, amely számos olyan eszközben ölt testet, amelyek lehetővé teszik, hogy a tagállamok hatékonyan tudjanak együtt dolgozni. Ezeket az eszközöket olyan eszköztárnak kell tekinteni, amelyet az adóhatóságok az igényeiknek megfelelően használhatnak. Ezt az eszköztárat a tagállamok a héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós kerete fontos eszközének tartják.

A különböző együttműködési eszközök közül az információcsere tűnik a leglátványosabbnak, de az elmúlt időszakokhoz képest ritkábban használják. A megkeresésre történő információcserék száma például az elmúlt hat évben csaknem 25 %-kal csökkent, majd 2023-ban a 30 000-es szinten stabilizálódott. Ez az együttműködési forma jól beépült a héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós keretébe. Az esetek 28 %-ában azonban a teljes információ a 30 napos határidő után érkezik meg. Így a kapott információk már kevésbé értékesek, ami akadályozza a tagállamokat a csalás elleni hatékony intézkedések kezdeményezésében. Ennek eredményeként folyamatos elmozdulás történt a hatékonyabb együttműködési eszközök, például az Eurofisc felé. Hasonló helyzet volt megfigyelhető a határokon átnyúló ellenőrzések esetében is. A tagállamok korábban több ilyen ellenőrzést indítottak, ami később a „körhintacsalás” elleni küzdelem hatékony eszközének bizonyult. Az Eurofisc megjelenésével azonban ugyanezek az információk gyorsabban és összehangolt, határokon átnyúló ellenőrzések nélkül is összegyűjthetők.

A tagállamok úgy vélik, hogy az Eurofisc az együttműködés leghatékonyabb eszköze, és nagyra értékelik az általa kínált rugalmasságot. A tagállami hatóságok által a hálózatban való együttműködésre kijelölt szakértők napi szinten szorosan összehangolják munkájukat, és hosszadalmas információcsere nélkül válaszolhatnak a megkeresésekre. Az Eurofisc olyan egyedi elektronikus eszközökkel is rendelkezik, amelyek automatizálják a 2019 előtt manuálisan végzett adatgyűjtést és előzetes kockázatértékelést. Ez lehetővé teszi a szakértelem jobb kihasználását és a végső elemzésekre való összpontosítást. A tagállamok nagyra értékelik, hogy a csalásra utaló tevékenységekről háttérelemzéssel és a lehetséges héabevétel-kiesés becslésével alátámasztott jelzéseket kapnak. A csalás elleni szükséges intézkedéseket gyorsabban meg lehet hozni anélkül, hogy újra konzultálni kellene más országokkal.

Végezetül az uniós keret azzal is segíti az adóalanyokat, hogy támogatja az EU-n belüli kereskedőket azon kötelezettségük teljesítésében, hogy ellenőrizzék másik tagállambeli ügyfeleik héaazonosító számának érvényességét. E célból naponta akár 17 millió lekérdezést is indítanak a VIES-be, és a VIES-t az értékelt időszakban egyre nagyobb mértékben használták. A kereskedők nagyra értékelik az ügyfelek által szolgáltatott információk azonnali megerősítését. A rendszer azt is lehetővé teszi, hogy a kereskedők elmentsék a hitelesítés elvégzésének igazolását, amelyet ellenőrzés esetén be tudnak mutatni az adóhatóságoknak.

A második, **a héacsalás elleni küzdelemhez való hozzájárulásra** vonatkozó célkitűzést illetően az értékelés az Eurofiscre összpontosít, amely a tagállamok által a határokon átnyúló héacsalások felderítésére használt központi eszköz. Működése és eredményei miatt az Eurofiscet az elsődleges felhasználók, vagyis a tagállami hatóságok nagyra értékelik. Az Eurofisc a határokon átnyúló ügyletek tekintetében kielégíti a tagállami hatóságok héacsalás elleni küzdelemhez kapcsolódó elemzéssel összefüggő igényeit. A hálózat 2024-ben 14,8 milliárd EUR összeget érintő csalásgyanús esetet tárt fel. Az emiatti potenciális héabevétel-kiesés összege 3 milliárd EUR volt. A Közösségen belüli, „eltűnő kereskedők”

által elkövetett csalás miatti héabevétel-kiesésről szóló 2024. évi tanulmányhoz képest ez az összeg az eltűnő kereskedők által elkövetett csalások becsült alacsonyabb szintjének csupán 24 %-át teszi ki. Ez azt sugallja, hogy az Eurofiscnek több határokon átnyúló héacsalást kellene feltárnia. Az értékelés azonosította az Eurofisc hatékonyságának javítását biztosító lehetséges eszközöket, amelyeket e jelentés részletesebben ismertet.

Az Eurofisc jól kielégíti a tagállamok azon igényét, hogy közigazgatási eszközökkel küzdjenek a héacsalás ellen. Ezen túlmenően az általa elért eredmények évente átlagosan 20 %-kal javulnak, és az új információforrásokhoz, például a vámügyi adatokhoz és a gépjármű-regisztráció információkhoz való hozzáférés jelentősen növelte az Eurofisc azon képességét, hogy felderítse a határokon átnyúló héacsalásokat. Az értékelés azt is feltárta, hogy további információk – többek között a kedvezményezettek tulajdonosi nyilvántartásai és a banki adatok – lehetővé tehetik, hogy a hálózat azonosíthassa az új csalárd hálózatokat, mivel így olyan kapcsolatokat is fel tud tárni, amelyek önmagukban a héaadatokban nem láthatók.

1. táblázat: Az Eurofisc által a tranzakció-hálózatok elemzésére szolgáló eszköz alkalmazásával felderített, héával kapcsolatos csalárd ügyletek összege[8]

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
A Közösségen belüli „eltűnő kereskedőkkel” kapcsolatos felderítetlen csalárd vagy gyanús ügyletek összege (millió EUR-ban)	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
A gépjárművekkel kapcsolatos felderítetlen csalárd vagy gyanús ügyletek összege (millió EUR-ban)	N/A	N/A	N/A	1 899	2 700
Az azonosított csalók száma	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
A héanyilvántartásból való törlések száma	495	775	1 942	2 995	2 665

Ami az utolsó, **a héacsalás elleni küzdelem multidiszciplináris megközelítésének** javítására irányuló célkitűzést illeti, az értékelés arra a következtetésre jutott, hogy az uniós keret e tekintetben kudarcot vallott. Az uniós keret által az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF) és a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynökségével (Europol) folytatott információcsere tekintetében kínált lehetőségeket nem vagy csak szórványosan használják ki, mivel az ilyen információcserét csak az Eurofisc kezdeményezheti, az OLAF, illetve az Europol nem. Az Eurofisc ezzel a lehetőséggel az OLAF esetében soha nem élt, az Europol esetében pedig csak ritkán. Ezért a tagállamok továbbra is a nemzeti csatornákon keresztül keresik meg az OLAF-ot vagy az Europolt, és nem élnek az uniós keret által kínált lehetőségekkel. Ezen túlmenően az uniós keret alapján kicserélt héainformációkhoz való közvetlen hozzáférés az adóhatóságok, egyes esetekben pedig a vámhatóságok számára van fenntartva. Ez az információ azonban kulcsfontosságú a határokon átnyúló héacsalást vizsgáló más hatóságok, köztük a nemzeti bűnüldöző hatóságok és az uniós szervek számára.

[8] Az Eurofisc hálózat által jelentett és a Bizottság honlapján (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_hu) közzétett statisztikák. A tranzakció-hálózatok elemzésére szolgáló eszköz a Közösségen belüli, „eltűnő kereskedők” által elkövetett csalásokat 2020 óta, a gépjárműcsalásokat pedig 2023-tól tünteti fel.

Az OLAF lezárta a vámcsalási ügyekkel kapcsolatos igazgatási vizsgálatokat, és a 2022–2024-es időszakra vonatkozóan mintegy 1,12 milliárd EUR összegű elkerült vámok visszafizettetésére vonatkozó ajánlásokat fogalmazott meg. Az Europol értékes támogatást nyújtott az Európai Ügyészség (EPPO) által folytatott vizsgálatokhoz, és a releváns adatokat szintén csak közvetlenül, önkéntes alapon kapja meg a nemzeti bűnüldöző hatóságoktól. Ezek az esetek elválaszthatatlanul kapcsolódnak a behozatallal összefüggésben elkövetett héacsaláshoz, és az OLAF tájékoztatta az illetékes nemzeti hatóságokat a kijátszott héával kapcsolatos megállapításairól, lehetőséget biztosítva a nemzeti szintű intézkedésekre. Amint azt az Európai Számvevőszék a 8/2025. sz. különjelentésében megállapította, bár a közelmúltig a vám- és adóügyekben a tagállamok és az OLAF között folytatott együttműködés a CP42 csalás esetében az alulértékeléses csalásra korlátozódott, az OLAF 2024-ben megkezdte az Unióba jogellenesen behozott és a végső felhasználókhoz e-kereskedelem útján feladott árukkal kapcsolatos behozatalivám- és héakijátszásra való összpontosítást és e tekintetben a tagállamokkal való együttműködést. Emellett az OLAF aktív szerepet játszik azon fedőcégek héaregisztrációs központjainak azonosításában is, amelyeket csalárd importőrként vesznek részt a héa- és vámügyi csalárd rendszerekben. Végezetül a behozatalivám-kijátszással és héacsalással kapcsolatban az OLAF 2024 óta vizsgálja azokat az ügyeket, amelyek a távoli online platformokról egyablakos importügyintézési rendszer keretében érkező behozatallal függenek össze. Ennek keretében a héacsalás felderítésére szolgáló fejlett elemzési eszközök alkalmazásával elvégzi az import- és héaadatok kiterjedt keresztellenőrzését.

Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik a legalább 10 millió EUR teljes kárt okozó, határokon átnyúló héacsalások kivizsgálására és büntetőeljárás alá vonására. 2024-ben az Európai Ügyészség 13,15 milliárd EUR összegű becsült kárt okozó, határokon átnyúló héacsalással kapcsolatban indított vizsgálatokat. Jelenleg az Eurofisc és az Európai Ügyészség között nincs uniós szintű információcsere. Az Európai Ügyészségnek a nemzeti csatornákra kell támaszkodnia a szükséges információk megszerzése érdekében, ami késlelteti az ilyen információk továbbítását, és bonyolulttá teszi a teljes körű bizonyító adatok összegyűjtésének folyamatát. **A határokon átnyúló ügyletekre vonatkozó releváns héaadatokhoz való uniós szintű közvetlen hozzáférés egyszerűbbé tenné, hogy az Európai Ügyészség összegyűjtse a héacsalással kapcsolatos bizonyítékokat, és egyetlen belépési pontot biztosítana a héacsalásra vonatkozó, az Európai Ügyészség vizsgálatai és büntetőeljárásai szempontjából releváns további adatokhoz**. A tagállamok vonakodásuknak adtak hangot abban a tekintetben, hogy a héaadatokat a 904/2010/EU rendeletben kifejezetten szereplő jogalap nélkül osszák meg az Eurofiscen keresztül.

Az említett uniós hatóságok azonban nem férnek hozzá az uniós keret alapján kicserélt alapvető héainformációkhoz, és azokat kétoldalú információcsere útján kell beszerezniük. Ez késedelmekhez és az adatok széttagoltságához vezet. Aláássa a héacsalás elleni uniós szintű küzdelem hatékonyságát. Ugyanakkor a Tanács 2023 márciusában[9] kihangsúlyozta, hogy a rendőrség, a határ- és parti őrség, a vám-, az igazságügyi, a közigazgatási és az adóhatóságok közötti, valamint az uniós intézményekkel, szervekkel, ügynökségekkel és az érintett uniós hálózatokkal folytatott fokozott együttműködés kulcsfontosságú a bűnszervezetek elleni küzdelemben. Ezek a bűnszervezetek más tiltott tevékenységeik finanszírozásának céljából határokon átnyúló héacsalásban vesznek részt. A Tanács 2021-

[9] A Tanács következtetései a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus állandó jelleggel történő folytatásáról: a 2022-ben kezdődő EMPACT https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/hu/pdf.

ben[10] az Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegetettség Ellen (EMPACT) keretében megállapodott a súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatos uniós prioritásokról. A héacsalás e prioritások egyike. A Számvevőszék héakeretről szóló több különjelentésének megállapításait is kellően figyelembe kell venni[11].

Ez rávilágít arra, hogy meg kell erősíteni az uniós szintű multidiszciplináris megközelítést, amelyet a héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós keretrendszere a jelenlegi formájában nem biztosít hatékonyan.

2.2. Hatékonyság

A tagállamok elégedettségüket fejezték ki a közigazgatási együttműködési eszközök hatékonyságával kapcsolatban[12]. A héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós keretének való megfelelés terhe főként az együttműködési mechanizmusokat végrehajtó és tevékenységeiket koordináló adóhatóságokra hárul. Maga a keret nem jár közvetlen költségekkel az adófizetők vagy a polgárok számára. Éppen ellenkezőleg, célja az információkhoz való hozzáférés egyszerűsítése és a héairányelvből[13] vagy a nemzeti jogszabályokból eredő megfelelési költségek csökkentése.

Ami az adminisztratív terheket illeti, nem sok tagállam tudta pontosan megbecsülni a héa területén történő közigazgatási együttműködéshez szükséges informatikai vagy humánerőforrás-költségeket, de a benyújtott néhány becslés nem haladta meg az évi 250 000 EUR-t egy olyan rendszer esetében, mint a VIES, amelyet az adófizetők a számlázás kapcsán naponta 17 millió alkalommal használnak. Egy ilyen rendszer nélkül az adófizetőknek a belső piacon történő termékértékesítés, illetve szolgáltatásnyújtás során sokkal magasabb megfelelési költségekkel és nagyobb pénzügyi kockázatokkal kellene szembenézniük. A Bizottság a Fiscalis program[14] alkalmazásával olyan központi elektronikus rendszereket fejleszt, mint a tranzakció-hálózatok elemzésére szolgáló eszköz

---

[10] A szervezett bűnözés elleni küzdelem: A Tanács 10 prioritást jelölt meg a következő négy évre: https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

[11] 08/2025. számú különjelentés: Héacsalás az import során: Az Unió pénzügyi érdekei nem részesülnek kellő védelemben az egyszerűsített behozatali vámeljárások keretében. 12/2019. sz. különjelentés: „E-kereskedelem: még számos kihívás vár megoldásra a héa- és vámbeszedés terén”. 19/2017. sz. különjelentés: „Importeljárások: a jogszabályi keretek hiányosságai és a nem kellően eredményes végrehajtás hátrányos hatással vannak az Unió pénzügyi érdekeire”. 24/2015. sz. különjelentés: „A Közösségen belüli héacsalás kezelése: További intézkedésekre van szükség”. 13/2011. sz. különjelentés: „A 42-es eljáráskóddal végzett vámeljárás kontrollja megelőzi, illetve felderíti-e a héacsalást?”

[12] Meg kell jegyezni, hogy a tagállamok nem mindig nyújthatnak be becsléseket a héa területén történő közigazgatási együttműködés költségeiről. A tagállamok 61 %-a úgy véli, hogy az előnyök meghaladják a költségeket, 25 %-uk viszont nem tudott választ adni.

[13] A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről (HL L 347., 2006.12.11.).

[14] (EU) 2021/847 rendelet az adóügyi együttműködést szolgáló „Fiscalis” program létrehozásáról és az 1286/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

(TNA)[15] és a fizetési információk központi elektronikus rendszere (CESOP)[16], így nincs szükség mind a 27 tagállamban hasonló rendszerek kifejlesztésére. A TNA a határokon átnyúló ügyletekre vonatkozó VIES-adatokat felhasználó kockázatelemzési eszköz; lehetővé tette, hogy az Eurofisc 14,6 milliárd EUR összegű gyanús ügyletet azonosítson, a használata 2023-ban 2352 héaazonosító szám törlését eredményezte, ami több milliárd EUR héabevétel elvesztését akadályozta meg. A CESOP adatokat gyűjt a határokon átnyúló fizetésekről, és lehetővé teszi, hogy az Eurofisc összevesse a héaadatokat a kedvezményezettekre vonatkozó adatokkal, így megkönnyíti az e-kereskedelemben elkövetett héacsalások felderítését. Más rendszerek esetében a Bizottság biztosítja a nemzeti szinten kifejlesztett rendszerek interoperabilitását, költségmegtakarítást eredményezve valamennyi tagállam számára. E tekintetben az előnyök jelentősen meghaladják a költségeket.

Az értékelés ugyanakkor rámutat arra, hogy az együttműködési eszközök között átfedések vannak. Az adóhatóságok és az adófizetők adminisztratív terheinek enyhítése érdekében egyes adatszolgáltatási kötelezettségeket meg lehetne szüntetni, mivel az információk már nem relevánsak vagy valahol máshol rendelkezésre állnak.

2.3. Koherencia

Ami az uniós keret koherenciáját illeti, az értékelés belső és külső szempontokat egyaránt figyelembe vesz. Ami a belső koherenciát illeti, az értékelés a 904/2010/EU tanácsi rendelet rendelkezései és a különböző együttműködési eszközök kölcsönhatása között – az említett rendelet ismételt és gyakori módosításai ellenére – nem tárt fel következetlenségeket. Az eszközök sokféleségét a tagállamok nagyra értékelik, és a legtöbbjük az eszközöket nem tekinti egymással ellentétesnek még akkor sem, ha esetenként átfedik egymást. A tagállamok az igényeiknek megfelelő eszközt választják.

Ami a külső koherenciát illeti, nincs átfedés a 904/2010/EU tanácsi rendelet és más uniós jogszabályok, például a héairányelv, az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről szóló irányelv[17] vagy a követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról szóló irányelv[18] között; ezek a jogszabályok inkább kiegészítik egymást. A héa területén történő közigazgatási együttműködés javítása ugyanis teljes mértékben összhangban van a héára vonatkozó egyéb uniós szakpolitikákkal. Következetlenségnek tekinthető azonban, hogy a 904/2010/EU tanácsi rendelet nem tartalmaz olyan jogi rendelkezést, amely alkalmas lenne arra, hogy a héa területén megkönnyítse az Eurofiscben részt vevő adóhatóságok és más vizsgálati

[15] A tranzakció-hálózatok elemzésére szolgáló eszköz (TNA) a Bizottság által kifejlesztett és karbantartott elektronikus rendszer, amelynek célja, hogy segítse az Eurofiscet az adatgyűjtésben és -elemzésben. A TNA pontos működése érzékeny, de általában segíti az Eurofiscet abban, hogy megjelenítse a csalási rendszerben részt vevő vállalkozások közötti kapcsolatokat és a kockázatnak kitett héa mértékét. A Bizottságnak az adatokhoz nincs hozzáférése.

[16] A CESOP az e-kereskedelmi ágazatban elkövetett héacsalás elleni küzdelem új elektronikus rendszere. 2024 januárjában vezették be. Adatokat kap a pénzforgalmi szolgáltatóktól a határokon átnyúló fizetésekről, és összehasonlítja azokat a héabevallásokkal. A cél a bevallásokat hiányosan vagy egyáltalán nem teljesítő vállalatok azonosítása. Ezt a rendszert is a Bizottság fejleszti és tartja karban úgy, hogy a feldolgozott adatokhoz nincs közvetlen hozzáférése.

[17] A Tanács 2011/16/EU irányelve (2011. február 15.) az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről és a 77/799/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

[18] A Tanács 2010/24/EU irányelve (2010. március 16.) az adókból, vámokból, illetékekből és egyéb intézkedésekből eredő követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról.

szervek/ügynökségek, például az Európai Ügyészség, az OLAF és az Europol közötti valódi és hatékony uniós szintű együttműködést. Ezenkívül az OLAF esetében hiányzik az összhang a vámjog területén történő közigazgatási együttműködést szabályozó 515/97/EK tanácsi rendelet[19] rendelkezéseivel, mivel a vámcsalás elválaszthatatlanul kapcsolódik a behozatali héa és esetleg az EU-n belüli héa kijátszásához. Bár az említett hatóságok közötti együttműködés szükségessége széles körben elismert, az információcsere a gyakorlatban nem létezik, vagy nincs kifejezett jogalapja. Különösen az a tény, hogy az Európai Ügyészség nem kap közvetlen uniós szintű hozzáférést a határokon átnyúló ügyletekre vonatkozó releváns héaadatokhoz, valamint az OLAF-nak korlátozott lehetőségei vannak az Eurofisc-kel és a tagállamokkal való együttműködésre, továbbá az Europol együttműködésével kapcsolatos gyakorlati nehézségek aláássák az említett szervezetek héacsalás elleni küzdelemhez való hatékonyabb hozzájárulásának lehetőségét. Ezek a problémák különösen fontosak, mivel az adóügyek politikailag rendkívül érzékeny, és elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozó kérdések, miközben az Eurofisc nem rendelkezik sem jogi személyiséggel, sem szervezeti rendszerrel.

2.4. Uniós hozzáadott érték

A héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós kerete nélkül a tagállamoknak két- vagy többoldalú megállapodásokra kellene támaszkodniuk, mivel a határokon átnyúló ügyletekhez továbbra is az adóhatóságok általi közös ellenőrzésre lenne szükség. Az uniós keret hiánya többletköltségekkel járna, mert ki kellene építeni a nemzeti elektronikus rendszereket, és biztosítani kellene azok más országok rendszereivel való interoperabilitását.

Emellett a határokon átnyúló ügyletekkel kapcsolatos héacsalás elleni küzdelemhez – a tartós hatás elérése érdekében – **valamennyi** tagállam szoros együttműködésére van szükség. A nemzeti vagy akár regionális megközelítések nem lennének hatékonyak. A csalók kihasználnák egy ilyen hálózat gyengeségét úgy, hogy a legkevésbé együttműködő országban folytatnák tevékenységüket.

Végezetül, ha az uniós keret nem létezne, akkor az EU-ban folytatott üzleti tevékenység költségei is növekednének. Az adófizetők számára előnyt jelent, hogy egyetlen weboldalon ellenőrizhetik az összes uniós héaazonosító szám érvényességét, és nem kell a nemzeti adatbázisokhoz kapcsolódó 27 interfészt kiépíteniük.

2.5. Relevancia

A héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós kerete továbbra is releváns, mivel a határokon átnyúló ügyletekre vonatkozó szabályok változatlanok maradnak, és a csalók továbbra is kihasználják e szabályok gyengeségét. A bevezetésben említett, a Közösségen belüli, „eltűnő kereskedők” által elkövetett csalás miatti héabevétel-kiesésről szóló tanulmány becslése szerint a csalók továbbra is kihasználják a határokon átnyúló ügyletekre vonatkozó átmeneti héarendszert, ezáltal jelentős bevételtől fosztva meg a tagállamokat. A héabevétel-kiesés tovább mérséklődik, ami a nemzeti héacsalások mértékének csökkenését jelzi. A tagállamok azonban továbbra is határozottan érzékelik a határokon átnyúló héacsalási rendszerek jelentette veszélyt. Az ilyen típusú csalások elleni

[19] A Tanács 515/97/EK rendelete (1997. március 13.) a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről.

fellépésre továbbra is az Eurofisc a leghatékonyabb adminisztratív eszköz, ami bizonyítja az uniós keret relevanciáját.

3. KÖVETKEZTETÉSEK A HÉÁVAL KAPCSOLATOS KÖZIGAZGATÁSI EGYÜTTMŰKÖDÉS UNIÓS KERETÉNEK MŰKÖDÉSÉRŐL

Az értékelés általános megállapításai szerint a héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós kerete alapvetően hatékonyan biztosítja, hogy az adóhatóságok minden szükséges eszközzel rendelkezzenek a határokon átnyúló ügyletek héa szempontjából történő ellenőrzéséhez. A tagállamok közötti együttműködés célja az adószakértők adminisztratív terheinek csökkentése és az ellenőrzések hatékonyabbá tétele. Az uniós keret továbbra is releváns és koherens, de külső koherenciáját felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy jobban illeszkedjen a héacsalás elleni küzdelem multidiszciplináris megközelítéséhez. Ugyanakkor az adóhatóságok és az adófizetők számára a keret uniós hozzáadott értéke egyértelmű.

Az uniós keret nagyrészt teljesíti célkitűzéseit, noha a héacsalás elleni küzdelem multidiszciplináris megközelítésének hatékonysága továbbra is problémát jelent. A tagállamok az EU-n belüli növekvő számú tranzakció ellenőrzése során nagymértékben támaszkodnak a különböző együttműködési eszközökre. A határokon átnyúló ügyletek nagy száma azonban arra kényszerítette a tagállamokat, hogy nagyobb mértékben támaszkodjanak a VIES-re, ami lehetővé teszi számukra, hogy a csalás gyanújának gyors ellenőrzése érdekében automatizált módon, az Eurofisc-kel kombinálva szerezzék be az információkat. Más együttműködési eszközök alkalmazására kevésbé sürgős esetekben kerül sor. Ezt az értékelés során megkérdezett adóhatóságok is megerősítették.

A héaadatok közös kockázatelemzését az Eurofisc biztosítja. Az Eurofisc 2020 és 2024 között 49,8 milliárd EUR összegű gyanús tranzakciót azonosított. Ez az összeg még nagyobb lenne, ha az Eurofisc hozzáférne más olyan információforrásokhoz, amelyek a héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós keretében jelenleg nem elérhetők, de nemzeti szinten általában az adóhatóságok rendelkezésére állnak. A héacsalás elleni küzdelem szempontjából előnyös lenne az Eurofisc által feldolgozható adatok körének kibővítése. Például a kedvezményezettek tulajdonosi adataihoz való hozzáférés révén az Eurofisc felléphetne a strómanok útján elkövetett héacsalások ellen. A banknyilvántartásokhoz való hozzáférés és a pénzmosás elleni hatóságokkal (pénzügyi információs egységek[20]) való rendszeres kapcsolattartás lehetővé tenné a hatóságok számára, hogy a csalás elleni küzdelemben jobban alkalmazzák a „kövesd a pénzt” elvet.

A fő következtetés az, hogy bár a héa területén történő közigazgatási együttműködésre vonatkozó uniós jogszabályok szilárd és jól működő keretet biztosítanak az érintett hatóságok közötti szoros együttműködéshez, a héacsalás továbbra is jelentős pénzügyi fenyegetést jelent a nemzeti és az uniós költségvetésre nézve. Emellett a súlyos héacsalás veszélyezteti az EU biztonságát is, amint azt a Tanács is elismerte, mivel a szervezett bűnözői csoportok a héacsalás útján szerzett nyereségüket gyakran használják fel a

[20] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1640 irányelve (2024. május 31.) a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzése érdekében a tagállamok által létrehozandó mechanizmusokról.

bűncselekmények egyéb formáinak, például a cigarettacsempészetnek vagy a kábítószer-kereskedelemnek a finanszírozására.

Mindezek alapján a héa területén történő közigazgatási együttműködésen belül az alábbi olyan főbb területeket azonosították, ahol még tovább lehetne csökkenteni a héacsalást:

- egyszerűsítések bevezetésével annak biztosítása, hogy az Eurofisc jobban tudja azonosítani a héacsalásokat, és korai előrejelző mechanizmusként tudjon fellépni a csalások közigazgatási intézkedésekkel való megállítása érdekében,
- az adó- és vámhatóságok közötti együttműködés fokozása a behozatal során elkövetett héacsalás elleni küzdelem terén, keretet biztosítva az OLAF, az Eurofisc és a nemzeti vám- és adóhatóságok közötti közigazgatási együttműködéshez, beleértve a vonatkozó adatokhoz való közvetlen hozzáférést is, ezt a Számvevőszék is megállapította 24/2015. és 8/2025. sz. különjelentésében[21],
- a különböző közigazgatási szervek, például az OLAF, a jogérvényesítési és bűnüldöző hatóságok (például az Europol és az Európai Ügyészség) közötti uniós szintű multidiszciplináris együttműködés fokozása, beleértve azt is, hogy az említett szervezetek – a vonatkozó adatvédelmi és eljárási biztosítékok figyelembevételével – a megbízatásukkal összhangban közvetlen uniós szintű hozzáférést kapjanak a releváns adatokhoz.

4. A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Az érdeklődésre számot tartó, fent felsorolt kérdések kezelése érdekében a Bizottság mérlegelni fogja a héa területén történő közigazgatási együttműködésre vonatkozó uniós keret módosítását, amelyben – az EU csalás elleni struktúrájának folyamatban lévő felülvizsgálatával összhangban – a héacsalás elleni küzdelem multidiszciplináris szempontjaira fog összpontosítani[22].

4.1. Az Eurofisc megerősítése

Az elmúlt években a tagállamok az Eurofiscet a határokon átnyúló héacsalás elleni küzdelem hatékony adminisztratív eszközének tekintették. Kiemelt hozzáféréssel rendelkezik a héainformációkhoz, működése pedig nagymértékben javult hatékony kockázatelemzési eszközeinek, valamint az automatizált adatgyűjtési és előzetes elemzési megoldásainak köszönhetően. A tagállamok elismerik továbbá az Eurofisc hozzáadott értékét és a héacsalás elleni küzdelemben betöltött szerepét. E potenciál kihasználása érdekében a Bizottság meg fogja vizsgálni a következőket:

1. meg kell-e erősíteni az Eurofisc irányítását és elszámoltathatóságát;

---

[21] Lásd a 24/2015. sz. különjelentés: „A Közösségen belüli héacsalás kezelése: fokozottabb fellépésre van szükség” 12. ajánlását, valamint a 08/2025. sz. különjelentés: „Héacsalás az import során: Az Unió pénzügyi érdekei nem részesülnek kellő védelemben az egyszerűsített behozatali vámeljárások keretében” 93. és 107. pontját.

[22] Review of the overall anti-fraud architecture linked to the EU’s financial interests, ensuring an effective and efficient cooperation with the European Public Prosecutor’s Office to protect the EU budget (Az EU pénzügyi érdekeihez kapcsolódó, a csalás elleni általános struktúra felülvizsgálata, biztosítva az Európai Ügyészséggel való hatékony és eredményes együttműködést az uniós költségvetés védelme érdekében). https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_hu.

2. igénybe vehet-e az **Eurofisc további információkat, például bankszámla-nyilvántartásokat, vállalati tulajdonosi adatokat vagy pénzmosási információkat** a csalások mögött álló személyek és pénzügyi eszközeik azonosításához;
3. hogyan biztosítható, hogy **az Eurofisc jelzéseit kellő időben kövessék a csalás megfékezésére irányuló adminisztratív intézkedések, például a héaazonosító számok gyors érvénytelenítése** annak érdekében, hogy kevesebb idő álljon a csalók rendelkezésére.

4.2. A multidiszciplináris megközelítés megerősítése a héacsalás elleni küzdelemben

A héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós keretében hozzáférést lehetne biztosítani más hatóságok számára is a héa-csalás, különösen a körhintacsalás elleni küzdelemmel kapcsolatos megbízatásuk tekintetében. Ez különösen sürgető az Európai Ügyészség számára, mivel számos, határokon átnyúló héacsalással kapcsolatos vizsgálatot folytat. Adatgyűjtési munkáját jelentősen lerövidítené, ha **közvetlenül hozzáférhetne az uniós szintű héa-adatbázisokhoz, például a VIES-hez vagy a CESOP-hoz**. Ez az OLAF számára is fontos lenne a vámcsalásokkal kapcsolatos közigazgatási vizsgálatok lefolytatása, valamint a vám- és héahatóságok és az Eurofisc közötti együttműködés irányítása szempontjából.

A héacsalás elleni küzdelem multidiszciplináris megközelítésének megerősítése a héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós keretének egyik konkrét célkitűzése. Az értékelés azt mutatja, hogy a keret e tekintetben kudarcot vallott, mivel az Eurofisc, az OLAF és az Europol együttműködését csak nagyon korlátozottan biztosítja. A Bizottság mérlegelni fogja a keret e részének átalakítását, és értékelni fogja azokat a megoldásokat, beleértve az uniós keret alapján kicserélt információkhoz való közvetlen hozzáférést is, amelyek összhangban lennének e hatóságok megbízatásával és igényeivel.

A Bizottság megvizsgálja a következőket:

1. az átfogó uniós közigazgatási együttműködési keret megerősítésének módjai a héacsalás elleni küzdelem hatékonyabb multidiszciplináris megközelítésének támogatása érdekében;

2. rövid távon azok a lehetőségek, amelyek biztosítják az Európai Ügyészségről szóló rendelet[23], az OLAF-rendelet[24], valamint a héa területén történő közigazgatási együttműködés uniós keretének összhangját, beleértve az Európai Ügyészség és az OLAF határokon átnyúló ügyletekre vonatkozó héaadatokhoz való közvetlen hozzáférésének lehetőségeit is, figyelembe véve a vonatkozó adatvédelmi biztosítékokat;

3. egy szélesebb körű és későbbi lépésben a 904/2010/EU tanácsi rendelet átfogó felülvizsgálatának lehetősége annak érdekében, hogy lehetővé váljon a releváns információk megosztása a csalások ellen fellépő valamennyi uniós hatósággal,

[23] A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről.

[24] Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

beleértve a vámhatóságokat és az Europolt is, az említett szervek megbízatásával összhangban.