EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.11.11.
COM(2015) 561 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK

a neumi folyosón keresztül szállított uniós árukra vonatkozó belépési és kilépési gyűjtő vámáru-nyilatkozatok benyújtási kötelezettsége alóli mentességről szóló, 2013. május 13-i 479/2013/EU rendelet alkalmazásáról

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK

a neumi folyosón keresztül szállított uniós árukra vonatkozó belépési és kilépési gyűjtő vámáru-nyilatkozatok benyújtási kötelezettsége alóli mentességről szóló, 2013. május 13-i 479/2013/EU rendelet alkalmazásáról

1. Bevezetés

A 2013. május 13-i 479/2013/EU tanácsi rendelet (a továbbiakban: Neum-rendelet) a Horvát Köztársaság csatlakozási okmányának 43. cikke alapján került elfogadásra. Olyan speciális rendszert állít fel a neumi folyosón keresztülhaladó szállítmányokra vonatkozó belépési és kilépési gyűjtő vámáru-nyilatkozatok benyújtásának kötelezettségével kapcsolatban, amely eltér a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendeletben[1] (a továbbiakban: Közösségi Vámkódex) és a Közösségi Vámkódex végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 2454/93/EGK bizottsági rendeletben[2] (a továbbiakban: a Közösségi Vámkódex végrehajtási rendelete) foglaltaktól.

A Neum-rendelet 6. cikke szerint a Horvát Köztársaság vállalta, hogy különös figyelemmel kíséri a rendelet alkalmazását, és 2014 márciusáig tájékoztatja az Európai Bizottságot a feltárt szabálytalanságokról és az orvoslásuk érdekében meghozott intézkedésekről. A 7. cikk szerint a Bizottság a rendelet hatálybalépése után két éven belül köteles jelentésben beszámolni az Európai Unió Tanácsának a rendelet alkalmazásának értékeléséről.

Ez a jelentés tartalmazza ezt az értékelést. Elsőként áttekinti a gazdasági és földrajzi hátteret, illetőleg a jogi keretet, majd pedig általános jelleggel értékeli a végrehajtást, elemzést ad a rendelet egyes intézkedéseinek betartatásáról, és értékeli a szükséges és a mozgósított erőforrások és kapacitások alkalmasságát.

A jelentés a horvát vámigazgatási szervek által rendszeres időközönként átadott adatokon, valamint a 2014. november 28-án tartott speciális helyszíni ellenőrzés megállapításain és a horvát vámigazgatási szervekkel ezt követően a helyszíni ellenőrzésről összeállított jelentéssel kapcsolatban folytatott egyeztetések eredményein alapul.

2. Földrajzi és gazdasági háttér

2.1. Földrajzi háttér

A neumi folyosó Bosznia-Hercegovina területének az Adriai-tengerig kinyúló része, amely kettévágja Horvátország szárazföldi területét. Hossza körülbelül 9 kilométer. A neumi folyosón átvezető közúton két határátkelőhely van: Klek (Neum I.) északon és Zaton Doli (Neum II.) délen. A terület sajátosságai miatt az állati eredetű termékek szállítmányainak áthaladására vonatkozó speciális szabályok értelmében az ilyen jellegű áruk a jármű lezárása mellett szabadon áthaladhatnak a neumi folyosón.

[1] HL L 302., 1992.10.19., 1. o.
[2] HL L 253., 1993.10.11., 1. o.

A kérdéses terület földrajzi viszonyaira és a neumi folyosón átvezető közút rövidségére való tekintettel a folyosón áthaladó szállítmányokra vonatkozó belépési és kilépési gyűjtő vámáru-nyilatkozatok benyújtásának kötelezettségével összefüggő európai uniós jogszabályi előírások teljes körű alkalmazása nemcsak hogy technikailag nehézkes volna, hanem minden bizonnyal súlyos fennakadásokat okozna a terület áru- és utasforgalmában.

2.2. Gazdasági háttér

A neumi folyosón egyetlen fontosabb közút vezet át, és ennek az árufuvarozásra egyedül igénybe vehető közúti összeköttetésnek is korlátozott a kapacitása. A folyosón átszállított hazai áruk elsősorban a Dubrovnik területére szánt készleteket jelentik. Céljuk a helyi lakosság mindennapos szükségleteinek és a helyi gazdaság – ezen belül is kiemelten az idegenforgalom – igényeinek kielégítése. Bár ezeket a készleteket javarészt nagyvállalatok biztosítják, a kis- és középvállalkozások, például kézművesek, halászok és mezőgazdasági termelők árui jelentős hányadát adják a folyosón áthaladó áruforgalomnak.

A belépési és a kilépési gyűjtő vámáru-nyilatkozatok benyújtására vonatkozó általános követelmények alkalmazása késedelmeket okozna, nagyban megnehezítené az áruszállítást, megnövelné a fuvarozási költségeket, végső soron pedig megnövelné az érintett áruk költségeit/árát a hazai piacon. A horvát vámhatóság részletes elemzéssel és magyarázatokkal szolgált a Bizottság számára erről a sajátos helyzetről. Ezeket a körülményeket a Bizottság értékelte, és a Tanács a Neum-rendelet elfogadása előtt megvitatta.[3]

3. A Neum-rendelet jogi feltételei

A Neum-rendelet 2013. július 1-jén lépett hatályba. A Közösségi Vámkódex[4] 36a. cikkének (1) bekezdése értelmében – a Közösségi Vámkódex végrehajtási rendeletének[5] 181c. cikkében meghatározott mentességek és eltérések szabta keretek között – az Unió vámterületére behozott árukra vonatkozóan belépési gyűjtő vámáru-nyilatkozatot kell benyújtani.

A Közösségi Vámkódex 182a. cikkének (1) bekezdése értelmében – a Közösségi Vámkódex végrehajtási rendelete 842c. cikkének harmadik és negyedik bekezdésében meghatározott mentességek és eltérések szabta keretek között – azokban az esetekben, amikor vámáru-nyilatkozat benyújtása nem szükséges, az Unió vámterületét elhagyó árukra vonatkozóan kilépési gyűjtő vámáru-nyilatkozatot kell benyújtani, így például akkor, ha az áru ideiglenesen hagyja el az EU vámterületét anélkül, hogy kivinnék, újrakivinnék vagy árutovábbítási eljárás alá vonnák.

A Közösségi Vámkódex 36b. cikkének (2) bekezdése és 182d. cikkének (2) bekezdése szerint a gyűjtő vámáru-nyilatkozatokat a vámhatóságok közötti elektronikus adatcsere lehetővé tétele érdekében elektronikus adatfeldolgozási technológia felhasználásával kell benyújtani, azért, hogy a vámellenőrzések a Közösségi Vámkódex 13. cikkének megfelelően automatizált adatfeldolgozási módszereket alkalmazó kockázatelemzésre támaszkodhassanak.

[3] COM(2013) 1 végleges; a bővítéssel és az EU-hoz való csatlakozásról tárgyaló országokkal foglalkozó munkacsoport közös álláspontja, 2011. június 24.
[4] A Tanács 1992. október 12-i 2913/92/EGK rendelete.
[5] A Bizottság 1993. július 2-i 2454/93/EGK rendelete

A neumi folyosón áthaladó uniós áruk a felsorolt rendelkezésekben foglalt követelmények alól a helyi gazdaság és az érintett áruk sajátosságainak figyelembevételével kaptak mentességet. A Dubrovnik városát körülvevő terület legfontosabb gazdasági tevékenysége az idegenforgalom. Az ágazatban elsősorban kis- és középvállalkozások működnek, amelyek nagyban támaszkodnak a Horvát Köztársaság más területeiről érkező, jellemzően 10 000 EUR-nál kisebb értékű árukra.

Amint azt a horvát vámigazgatási szervek által átadott legutóbbi adatok is igazolják, a neumi folyosón átszállított áruk 89%-a uniós áru. Az áruk áthaladása a folyosón olyan kereskedelmi okmányok kíséretében történik, amelyek a Közösségi Vámkódex végrehajtási rendelete 317. cikkének megfelelően igazolják közösségi helyzetüket.

Horvátország vállalta, hogy az EU-hoz való csatlakozásának időpontjára mindkét határátkelőhelyen megfelelő eljárásokat és ellenőrzéseket léptet életbe annak érdekében, hogy hatékonyan végrehajtható legyen a Neum-rendelettel bevezetett speciális szabályrendszer. Az alkalmazandó követelmények betartatásához mindkét határátkelőhelyet fel kellett szerelni a megfelelő eszközökkel, és gondoskodni kellett a szükséges személyi állományról.

A Neum-rendelet 4. cikke szerint a belépési és a kilépési gyűjtő vámáru-nyilatkozatok benyújtásának kötelezettsége alóli mentességet a következő feltételekkel kell alkalmazni:

– az árut olyan kereskedelmi okmánynak (számlának vagy fuvarokmánynak) kell kísérnie, amely tartalmazza legalább a Közösségi Vámkódex végrehajtási rendelete 317. cikkének (2) bekezdésében meghatározott adatokat és az áruk összértékét,

– az áru összértéke nem lehet 10 000 EUR-nál nagyobb,

– a kísérő okmányokat az áru kilépésekor a horvát vámhatóságnak a hivatalos megjelölések (aláírás, bélyegző) elhelyezésével záradékolnia kell,

– szükség esetén a vámhatóságnak a szállítmányt vagy a szállítóeszközt kilépéskor megfelelő zárral kell ellátnia,

– az újbóli belépéskor a vámhatóságnak ellenőriznie kell az okmányokat, a folyosón való áthaladással töltött időt, a vámzárat (ha van) és szükség esetén magát az árut.

Fontos még, hogy a mentesség alkalmazása nem érinti a neumi folyosón áthaladó uniós áruk vámellenőrzésével kapcsolatos, a Neum-rendelet 5. cikkében előírt kockázatelemzés elvégzését.

4. Értékelés

A horvát vámigazgatás által rendelkezésre bocsátott adatok megerősítik, hogy a 10 000 EUR-nál kisebb értékű áruk forgalma egész évben jelentősen meghaladja az ennél az összeghatárnál nagyobb értékű áruk forgalmát. Különösen így van ez júniustól augusztusig, amikor a folyosón áthaladó áruforgalom jelentős mértékben megnő.

A helyszíni ellenőrzést végző csoport több helyes gyakorlati megoldást azonosított.

A határátkelőhelyek rendelkeznek a megfelelő informatikai háttérrel és az egyéb szükséges eszközökkel. Az infrastruktúra jelentős átalakítása nyomán gyorsan, hatékonyan, szabályszerűen és az EU-ban helyes gyakorlatként azonosított módon hajthatók végre az ellenőrzések. A vámhivatal létszáma kielégítő, és az állomány munkája megfelelő módon meg

van szervezve. Jól működő koordináció és közvetlen kapcsolat van a központi igazgatás és a neumi hivatalok között.

Logisztikai szempontból a határátkelőhelyen speciális fogadóhelyek vannak kialakítva a járművek ellenőrzéséhez. Ezek felszereltsége kielégítő, és lehetővé teszi a vámellenőrzéseknek a forgalom lehető legkisebb zavarásával történő elvégzését. A határátkelőhelyen emellett – a két szerv helyiségei közötti ablakon keresztül – biztosított a rendőrség és a vámhivatal munkatársainak szoros együttműködése, ami lehetővé teszi az adatok helyes és gyors összevetését, valamint az ellenőrzések és a szemlék koordinált elvégzését.

Az EU vámterületét ideiglenesen elhagyó áruk vonatkozásában a horvát vámhatóság a következő eljárást követi:

- A kiléptető vámhivatal átveszi az árut kísérő kereskedelmi és fuvarokmányokat, és rögzíti az informatikai rendszerben a fuvarozást végző személy adatait, az áru tulajdonosának adatait (ha rendelkezésre állnak), az áru feladójának adatait, az áru megnevezését és értékét, a csomagok számát/az áru mennyiségét, valamint a bruttó tömegadatokat.
- A vámhivatal munkatársai ezután arányos kockázatelemzést végeznek, és amennyiben szükségesnek tartják, vámellenőrzéseket hajtanak végre.
- Ha a vámhivatal meggyőződött a feltételek teljesüléséről, bélyegzővel látja el az árut kísérő okmányokat, és feljegyzi a vámzárak adatait (ha vannak), valamint az áru kilépésének pontos időpontját (óra és perc). A szállítmányoknak átlagosan 20 perc alatt kell áthaladniuk a folyosón. Ez ésszerű, mert Neumban a járművek – a Bosznia-Hercegovina hatóságai által működtetettekkel együtt – összesen négy ellenőrző ponton haladnak át.

Az áru újbóli belépésekor a következő műveletekre kerül sor:

- A fuvarozó az árut és az azt kísérő, bélyegzővel ellátott okmányokat bemutatja a vámtisztviselőnek, aki ellenőrzi az okmányokat, és a rajtuk szereplő adatokat egybeveti a kiléptető vámhivatal által az informatikai rendszerben rögzített adatokkal. A vámhivatal ellenőrzi a vámzárakat (ha vannak). A vámhivatal ellenőrzi a neumi folyosón való áthaladás időtartamát.
- Szabálytalanság esetén (például sérült a vámzár vagy az előírtnál hosszabb volt az áthaladási idő) a vámhivatal részletesen ellenőrzi a járművet, az árut és a kísérő okmányokat. E speciális intézkedések eredményétől függően kerül sor az adott esetben szükséges további intézkedések meghatározására és megtételére.

A helyszíni ellenőrzés megállapította, hogy a fizikai és az okmányellenőrzések végrehajtása helyesen történik, és ésszerű határok között kerül sor a szúrópróbaszerű ellenőrzésekre. Az áru kiléptetésekor szabályszerűen megtörténik az okmányok lebélyegzése, az újbóli beléptetéskor pedig a folyosón való áthaladás időtartamának ellenőrzése.

A helyszíni ellenőrzés keretében a Bizottság megállapította, hogy az operatív személyzet kiválóan fel van készítve feladataira, nagyon jól ismeri a vonatkozó európai uniós vámjogi előírásokat és eljárásokat, és a vámtisztviselők olyan megfelelő, folyamatos és célirányos továbbképzésben részesülnek, amely mind az általános előírások, mind pedig a sajátos helyi

viszonyok megismertetésére kiterjed. Regionális szinten a gazdálkodók számára is biztosítanak továbbképzéseket, ahol lehetőség van kérdéseket feltenni, és amelyek révén lehetőség van a speciális helyzethez való jobb alkalmazkodásra.

Megerősítést nyert, hogy a határátkelőhelyeken folytatott okmányellenőrzés és fizikai ellenőrzések gördülékeny és hatékony módon vannak megszervezve, valamint hogy megfelelő közlekedési infrastruktúra és elkülönített forgalmi sávok biztosítják a forgalom zavartalanságát.

Megfelelő mind a központi igazgatással való kapcsolattartást lehetővé tévő informatikai háttér, mind pedig a vámhatóság és a rendőrség közötti szoros együttműködés.

5. Erőforrások és kapacitások

A horvát vámigazgatás nagy figyelmet fordít az átláthatóságra és a folyosón bonyolított áruforgalom további könnyítésére. Ennek érdekében célzott módon, nyilvánosan hozzáférhető tájékoztatás útján törekszik a neumi folyosó kapcsán alkalmazott speciális szabályok megismertetésére.

A határátkelőhelyeken rendelkezésre álló erőforrások kielégítőek. Minden ellenőrzőhelyen két vagy három tisztviselő dolgozik egyszerre, és egy ellenőrző állomásra összesen 26-28 fő jut. A munkateher az EU-ban átlagosnak tekinthető munkateher fényében ésszerűnek mondható. Egy vámtisztviselő naponta körülbelül 24 gyűjtő vámáru-nyilatkozatot dolgoz fel; a feldolgozott árunyilatkozatok minimális száma napi 17,5, maximális száma pedig napi 31,5. A határátkelőhely, a spliti regionális hivatal és a központi igazgatás közötti együttműködés jól koordinált módon történik. A munkateher megosztása ésszerű. A munkavégzés hatékonyan van megszervezve, a vámellenőrzések és a vizsgálatok indokolatlan késedelem nélkül elvégzésre kerülnek.

A helyszíni ellenőrzés résztvevői elégedettek voltak a Neum-rendelet horvát vámigazgatás általi végrehajtásának szervezettségével, és a feladathoz rendelt erőforrásokat megfelelőnek és elegendőnek ítélik.

6. Továbbképzések, logisztika

6.1. Továbbképzések

A vámtisztviselők egyfelől általános képzésben részesülnek az alkalmazandó vámjogszabályokról és eljárásokról, másfelől pedig célirányos képzést kapnak a Neum-rendelet végrehajtásának konkrét módozatairól, például:

– az importellenőrzési rendszer (ICS), az exportellenőrzési rendszer (ECS) és az új számítógépesített árutovábbítási rendszer (NCTS) használatáról,

– a T2L okmány[6] és az uniós helyzet igazolására szolgáló más eszközök mibenlétéről, használatáról és ellenőrzéséről,

– a kockázatkezelésről.

A gazdálkodók számára Horvátország összes regionális vámhivatalában rendszeresen tartanak továbbképzéseket.

6.2. Logisztika

Európai uniós csatlakozását közvetlenül megelőzően Horvátország – a Neum-rendeletben és másutt meghatározott kötelezettségeit teljesítve – vadonatúj határátkelőhelyeket létesített és szerelt fel Klekben, illetve Zaton Dolinál. Az új logisztikai infrastruktúra biztosítja a határátkelőhely dolgozói és a részletes járműszemlék számára szükséges helyet, 50 tonna méréshatárú közúti mérlegeket tartalmaz, és a fuvarozók munkájának elvégzéséhez is biztosít területet.

6.3. Informatikai infrastruktúra

A járműellenőrzések szabályszerű elvégzését lehetővé tévő logisztikai intézkedések helyes gyakorlatnak tekinthetők. Az informatikai infrastruktúra megfelelő, és a központi fejlesztésekhez igazodva folyamatosan lehetőség van a rendszer frissítésére.

Mindegyik munkahely sztenderd informatikai eszközökkel van felszerelve, amelyek kapcsolódnak a váminformatikai hálózathoz. Mind az informatikai alkalmazásokhoz, mind a vámigazgatás internetes oldalaihoz biztosított a hozzáférés. A Klekben és a Zaton Dolinál lévő határátkelőhely között is van informatikai összeköttetés.

A továbbképzéseket a Vámügyi Főigazgatóság humánerőforrás-osztálya szervezi. A továbbképzéseket a Vámügyi Főigazgatóság különböző osztályainak szakértői tartják általában a Vámügyi Főigazgatóság helyiségeiben, de a munkatársak szükségtelen utaztatásának megelőzése érdekében az országban másutt is alakítottak ki oktatóhelyeket.

A regionális hivatalokban a központi igazgatás szakértői általános vámügyi továbbképzéseket tartanak. Ez segíti a vámjogszabályok egységes alkalmazását és a helyi körülmények figyelembevételét. Szintén szerveztek továbbképzéseket kifejezetten a Neum-rendelet végrehajtásáról. A Bizottság több javaslatot is megfogalmazott a továbbképzések jobbítására, és speciális továbbképzés bevezetését javasolta a T2L okmány használatáról, a kapcsolódó követelményekről és az okmány eredetiségének ellenőrzéséről. A nyújtott továbbképzések szintje mindazonáltal elegendő arra, hogy felkészítse a vámtisztviselőket a Neum-rendelet hatékony és eredményes alkalmazására. A Bizottság támogatja és bátorítja a regionális hivatalokban a központi igazgatás szakértői által tartott képzéseket, valamint a rendelet

[6] A T2L okmány egy, az Európai Unióban a kivitel/behozatal Európai Közösségen belüli voltának igazolására szolgáló vámokmány. Akkor bocsátható ki, ha az exportőr, az importőr, valamint a szállítmány berakodási és rendeltetési helye egyaránt az EU tagállamaihoz tartozik. A T2L okmányt a termékek berakodásának helye szerinti ország vámhatósága hitelesíti, és az importőr csak akkor kezdheti meg a behozatalt, ha az okmányt kézhez kapta.

végrehajtásáról szervezett speciális továbbképzéseket.

Előnyös lenne a gazdálkodók számára, ha a továbbképzési program megfelelő modulokat tartalmazna a Neum-rendelet végrehajtásáról.

7. A rendelet követelményeinek teljesülése

7.1. Jogszabályok

A horvát vámigazgatás 25/2013. szám alatt utasítást adott ki a neumi folyosón áthaladó áruk vámellenőrzésére vonatkozó intézkedések végrehajtásáról. A 2014. év teljes egészében folytatódott a vámtisztviselők célirányos továbbképzése.

7.2. Szabálytalanságok

Szabálytalanságokat ritkán tárnak fel. Szabálytalan okmányok csak nagyon kis számban fordulnak elő, és a szabálytalanságok alapvető oka az eljárás nem kellő ismerete.

7.3. A Neum-rendelet 4. cikke

Ha megállapítást nyer, hogy a folyosón való áthaladás megengedett időtartamát túllépik, akkor a szállítmányt a vámszervek kiegészítő vizsgálatnak vetik alá, amelynek keretében ellenőrzik:

– az áru EU-ból való kilépésének helyén elektronikusan rögzített adatok alapján a T2L okmány eredetiségét és az abban foglaltak hitelességét,

– a vámzárak (ha vannak) sértetlenségét,

– a jármű felépítményét annak vizsgálata érdekében, hogy nem lehetett-e az áruhoz a vámzárak megsértése nélkül hozzáférni, valamint azt, hogy az áru azonos-e és mennyisége megegyezik-e a kilépéskor vám elé állított áruéval.

7.4. A Neum-rendelet 5. cikke

A vámellenőrzések kockázatelemzésen alapulnak, és elvégzésükről eseti alapon döntenek. A horvát vámigazgatás 25/2013. számú iránymutatása leírja a helyi szintű ellenőrzések végrehajtásának módját. Emellett utasításokat tartalmaz a biztonsági és a védelmi célú kézi kockázatelemzés elvégzéséhez is. Külön követelmény határozza meg, hogy milyen típusú és szintű ellenőrzés biztosítja a vámtisztviselő számára a be- vagy kilépés engedélyezésére vagy megtagadására vonatkozó végső döntés meghozatalához szükséges feltételeket.

A Kleknél és a Zaton Dolinál folyó ellenőrzéseket olyan kockázatelemző tisztviselők is segítik, akikhez a vámtisztviselők folyamatosan fordulhatnak. A központi hivatal kockázatelemzésért felelős ellenőrzési osztálya iránymutatással szolgált a biztonság és a védelem területén. A támogatást a spliti regionális hivatalnál az ellenőrző szolgálat, valamint a nyomozati és a kockázatkezelési osztály felváltva nyújtja.

A kiléptető vámhivatal csak az előírt feladatok elvégzése után engedélyezheti az áruk kilépését.

7.5. Szankciók

Ha az áru értéke meghaladja a 10 000 EUR-t, a fuvarozónak be- vagy kilépési gyűjtő vámáru-nyilatkozatot kell benyújtania. Szabálytalanság esetén szankció kiszabására is sor kerül.

A Bizottság megállapítja, hogy a jogszabályi előírások végrehajtása helyesen történik. Az okmányellenőrzéseket szabályszerűen hajtják végre, rendszeresen végeznek ellenőrzéseket, és a központi igazgatás kialakította az uniós jog egységes alkalmazásához szükséges eljárásokat.

8. Következtetés

Az e jelentésben bemutatott értékelés alapján a Bizottság megállapítja, hogy a Neum-rendelet alkalmazásának szintje kielégítő, és nincs ok a rendelet felfüggesztésére vagy hatályon kívül helyezésére.