



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. november 22.
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2022. november 18.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2022) 635 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK a Vám 2020 program végső értékeléséről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2022) 635 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2022) 635 final



Brüsszel, 2022.11.18.
COM(2022) 635 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a Vám 2020 program végső értékeléséről

{SWD(2022) 363 final}

1. HÁTTÉR-INFORMÁCIÓK

A vámunió az Unió alapját képezi, valamint az egységes piac működésének egyik alapvető eleme. Az európai vámunió területére közös szabályok és eljárások vonatkoznak, amelyeket az Unió Vámkódex (a továbbiakban: Vámkódex) rögzít¹. Ezek megfelelő és egységes végrehajtást és alkalmazást igényelnek a tagállamokban. Ráadásul a vámpolitikának és a vámigazgatási szerveknek folyamatosan alkalmazkodniuk kell a legújabb kereskedelmi viszonyokhoz, a megnövekedett kötelezettségekhez és a korszerű kommunikációs eszközökhöz. A Vámkódex – amelynek célja a papírmentes és teljesen automatizált vámunió létrehozása – mérföldkőnek számít az uniós vámrendszer korszerűsítésében. Végrehajtásának támogatásában nélkülözhetetlen szerepet játszik az EU Vám 2020 programja, az [1294/2013/EU rendelettel](#) létrehozott többéves uniós vámügyi cselekvési program. A program biztosítja a meglévő európai váminformációs rendszerek működéséhez (és a Vámkódex végrehajtásához nélkülözhetetlen új rendszerek fejlesztéséhez), valamint a nemzeti vámigazgatási szervek közötti együttműködés megkönnyítéséhez és megerősítéséhez szükséges erőforrásokat.

Az 1294/2013/EU rendelet 18. cikkének (1) és (3) bekezdésével összhangban – amelynek értelmében a Bizottság köteles jelentést benyújtani az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Vám program félidős és végső értékelésről, és amely kimondja, hogy ezen értékeléseket független külső értékelőnek kell elvégeznie – a program végső értékelésének alátámasztására külső tanulmány elkészítésére adtak megbízást. A tanulmány e jelentés alapjául szolgáló eredményeit a kapcsolódó bizottsági szolgálati munkadokumentum mutatja be.

E végső értékelés a Vám program félidős értékelésén alapul, amelyet 2019-ben tettek közzé. Célja, hogy értékelje a Vám 2020 programot annak 2014. január 1-jei indulásától egészen a végéig, azaz 2020. december 31-ig. Az értékelés során a Bizottság figyelembe veszi a program finanszírozott tevékenységeinek és érdekelt feleinek teljes körét.

A jelenlegi jelentés az 1294/2013/EU rendelet 18. cikkének (1) bekezdésével összhangban a következők tekintetében végzett végső értékelés eredményeit mutatja be: i. a program célkitűzéseinek megvalósítása terén elért előrehaladás; ii. a különböző finanszírozott tevékenységek költséghatékonysága; iii. a program koherenciája és a tágabb értelemben vett uniós szakpolitikákhoz és prioritásokhoz való hozzájárulása; iv. a program folyamatos relevanciája; valamint v. az uniós szintű fellépés hozzáadott értéke. A Bizottság az elemzés során mindvégig figyelembe vette a hosszú távú hatásokat és a program hatásainak fenntarthatóságát.

¹ [Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete \(2013. október 9.\) az Unió Vámkódex létrehozásáról](#) (HL L 269., 2013.10.10., 1. o.).

2. EREDMÉNYESSÉG

A program általános célkitűzése a vámunió működésének és korszerűsítésének támogatása a részt vevő országok, valamint azok vámhatóságai és vámtisztviselői közötti együttműködés révén.

Az értékelés megerősítette, hogy a Vám 2020 program kulcsfontosságú eszközt jelentett az új vámjogi keret (a Vámkódex) végrehajtásának és következetes alkalmazásának támogatásában. Különösen fontos szerepet játszott **az európai váminformációs rendszerek fokozatos fejlesztésében és működésében**, mivel egy olyan, **együttműködésen alapuló informatikai környezetet hozott létre**, amelyben a vámhatóságok együttműködnek és megosztják egymással az ellátási láncsal kapcsolatos adatokat és a kockázat szempontjából lényeges információkat.

A program által finanszírozott európai váminformációs rendszerek biztosították a nemzeti vámigazgatási szervek közötti, valamint a gazdasági szereplőkkel és más kormányzati hatóságokkal folytatott automatizált, szilárd és megbízható adatszeréhez szükséges eszközöket. A program által támogatott biztonságos platformon keresztül megvalósuló, vámigazgatási szervek közötti üzenetváltások száma 2014 óta folyamatosan nőtt, és csupán 2020-ban mintegy 8,4 milliárd üzenetváltásra került sor. Az uniós kereskedői vámportál és az egyes rendszerekhez tartozó egyedi kereskedői portálok² megvalósítása révén jelentősen javultak a gazdasági szereplőkkel folytatott bizonyos információcserék. E portálok központosított hozzáféréssel rendelkeznek több európai váminformációs rendszerhez, és így a vámhatóságok és a gazdasági szereplők között egységes adatszerét tettek lehetővé. Szolgáltatásokat nyújtottak a gazdasági szereplők számára a kérelmek és kiegészítő információk benyújtásához, valamint a vámhatóságoktól érkező értesítések fogadásához. A más kormányzati hatóságokkal folytatott információcserét az uniós egyablakos vámügyi tanúsítványcsere-rendszeren (EU CSW-CERTEX) keresztül segítették, amely összekapcsolta a részt vevő országok nemzeti vámrendszereit a nem vámügyi követelményekkel kapcsolatos alátámasztó okmányokat, például a közös egészségügyi belépési okmányokat, a fa és fatermékek behozatalához szükséges FLEGT-engedélyeket és az ökológiai termékek ellenőrzési tanúsítványát kezelő uniós adatbázisokkal³.

A Vám 2020 program együttes fellépései **eszközként** szolgáltak **az ismeretek és a bevált gyakorlatok** vámhatóságok közötti és a részt vevő országok más kormányzati hatóságaival való **cseréjéhez**. A program mindenféle együttes fellépésen keresztül – ideértve a szakértői csoportokat is (ez az új eszköz a regionális vagy tematikus alapon támogatja a fokozott operatív együttműködést) – segített az iránymutatások kidolgozásában és a helyes gyakorlatok

² Engedélyezett gazdálkodói rendszer, a 3. európai kötelező érvényű tarifális felvilágosítási rendszer és a különleges eljárásokhoz szükséges adatlapok.

³ Azaz a kereskedelem-ellenőrzési és szakértői rendszer (TRACES) és az ózonkárosító anyagok engedélyezési rendszere.

meghatározásában, terjesztésében és hasznosításában, ami a vám- és kapcsolódó ügyekben jobb munkamódszereket eredményezett, valamint az uniós jog következetesebb és összehangoltabb alkalmazásához vezetett. **Az együttes fellépések új jogalkotási kezdeményezések** – például az európai uniós egyablakos vámügyintézési környezet létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslat⁴ – **előkészítését is elősegítették**, hozzájárulva ezáltal a vámunió korszerűsítéséhez és az egységes piac jobb működéséhez.

A Vám 2020 program **képzési tevékenységei fontos szerepet játszottak** a finanszírozási időszak alatt hatályba lépett **új vámjogi keret (a Vámkódex) egységesebb alkalmazásának támogatásában**. Ez a vámhatóságok és a gazdasági szereplők körében egyaránt megkönnyítette a program megértését, ami elősegítette a zökkenőmentesebb végrehajtást. Számos együttes fellépéssel együtt a képzési tevékenységek az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésének előkészítése során is iránymutatással szolgáltak.

A Vám 2020 program **bizalmat teremtett** a vámigazgatási szervek és tisztviselőik között, elősegítette a konkrét programtevékenységek után is folytatódó munkakapcsolatokat és csereprogramokat. A Covid19-világjárvány miatt azonban némileg csökkentek e hálózatépítési lehetőségek – amelyeket mindig is a program kulcsfontosságú elemének tekintettek –, ezáltal pedig szükségessé vált egyrészt annak újraértékelése, hogy miként optimalizálható a személyes és online találkozók használata, másrészt a hálózatépítés eddigi szokásos módjainak felváltása vagy kiegészítése céljából olyan megfelelőbb platformok és/vagy csatornák keresése, amelyek biztosíthatják, hogy virtuális eszközökkel folytatódjon a hálózatépítés.

A fentiek alapján az értékelésből kiderült, hogy a Vám 2020 program **pozitív hatással volt a vámunió és a belső piac működésére és korszerűsítésére**, ezáltal pedig támogatta a jogszerű kereskedelmet és megakadályozta a jogellenes tevékenységeket. **A program** többféle módon **támogatta a jogszerű gazdasági tevékenységeket**. Először is, **a vámeljáráásoknak a program keretében finanszírozott digitalizálása leegyszerűsítette és harmonizálta ezen eljárások némelyikét** (és ez várhatóan folytatódni fog, ahogy egyre több rendszer működőképpé válik), ezáltal csökkentve a megfelelési költségeket és növelve a jogbiztonságot a kereskedők körében, végső soron pedig megerősítve az európai vállalkozások versenyképességét. Másodszor, a vámhatóságok és a gazdasági szereplők számára egyaránt rendelkezésre álló képzési anyagok szintén támogatták ezt a célkitűzést. Ezenkívül az együttes fellépésekből eredő bevált gyakorlatok hozzájárultak ahhoz, hogy javuljanak a kereskedelem folytatásának feltételei és az ahhoz kapcsolódó eljárások.

Ahogy azonban azt már említettük, **a digitalizáció még mindig folyamatban van, és a Vámkódexben előírányzott némely informatikai rendszer kifejlesztése és korszerűsítése**

⁴ COM(2020) 673 final.

még mindig várat magára⁵, ami késlelteti a várt előnyök megvalósulását. A megkérdezett gazdasági szereplők általában véve látnak lehetőséget a kereskedelem további egyszerűsítésére, valamint felhívták a figyelmet az informatikai környezet összetettségével, a nemzeti komponensek tagállamok általi szakaszos fejlesztésével és az erről folytatott elégtelen kommunikációval kapcsolatos kihívásokra. Jóllehet e kérdések főként szakpolitikai jellegűek és elsősorban az uniós tagállamok felelősségi körébe tartoznak, rámutatnak arra, hogy a program következő szakaszában jobb együttműködésre lehet törekedni a gazdasági szereplőkkel.

Az értékelés szerint **a program támogatta a vámhatóságokat a jogellenes tevékenységek megelőzésében**, és ezáltal az Unió és a tagállamok pénzügyi és gazdasági érdekeinek védelmében. A Vám 2020 által támogatott digitalizálási folyamat biztosítja az automatikus ellenőrzések és a keresztellenőrzések elvégzéséhez és az adatok validálásához szükséges eszközöket, ami segíthet csökkenteni a csalásokat és hibákat. Emellett az informatikai kapacitásépítési tevékenységek és az együttes fellépések (különösen az új szakértői csoportok) a csalás megelőzése terén lehetővé tették a vámhatóságok és a Bizottság közötti koordináció fokozását. A humán kompetenciák fejlesztésére irányuló tevékenységek megerősítették a vámtisztviselőknek az Unió vámterületén végzett ellenőrzésekkel kapcsolatos kompetenciáját.

E pozitív megállapítások ellenére **a vámenellenőrzések következtelen alkalmazására utaló bizonyítékok⁶** arra engednek következtetni, hogy ki kell igazítani a Bizottság által a jogellenes tevékenységek megelőzése céljából, a program támogatásán keresztül létrehozott kockázatkezelési keretet. Ezenkívül **megoldatlan problémaként** több megkérdezett érdekelt fél utalt az e-kereskedelmi csalásra.

3. HATÉKONYSÁG

A Vám 2020 program **531,7 millió EUR** összegű költségvetést kötött le a **2014–2020-as időszakra**. Ez a költségvetés jelentősen meghaladja az előző programozási időszakra (2007–2013) lekötött 272 millió EUR-t, ami főként annak tulajdonítható, hogy a Vámkódex végrehajtásának keretében nagyobb hangsúlyt kapott az európai információs rendszerek fejlesztése. **A költségvetés 87 %-át fordították az európai váminformációs rendszerek fejlesztésére, fenntartására és üzemeltetésére.** E közös informatikai rendszerek egyértelműen erőforrás-igényesek. Ezek azonban elengedhetetlenek a vámigazgatási szervek mindennapi

⁵ 2019-ben módosították a Vámkódexet annak érdekében, hogy három nemzeti rendszer esetében 2022-re, hat transzeurópai rendszer esetében pedig 2025-re halasszák a kiépítés határidejét. Ezek közé tartozik a belépési gyűjtő árunyilatkozatokkal foglalkozó rendszer, a külső és belső árutovábbítással foglalkozó rendszer, a vámterületről kivitt árukkal foglalkozó rendszer, valamint a lehetséges vagy meglévő vámtartozásokra vonatkozó biztosítékokkal, az áruk vámjogi státusával és a központi vámkezeléssel kapcsolatos rendszer.

⁶ Az Európai Számvevőszék 2021/4. sz. különjelentése – Vámenellenőrzések: az elégtelen harmonizáció árt az Unió pénzügyi érdekeinek.

munkájához, és számos előnnyel járnak a vámügyi tevékenységek minden területén. Ezeket az előnyöket ugyan nem lehetett számszerűsíteni, de azok többnyire a vámeljárások automatizálás révén történő egyszerűsítéséhez és szabványosításához, a vámjogszabályok hatékonyabb végrehajtásához és következetesebb alkalmazásához, valamint a vámhatóságok közötti fokozott interoperabilitáshoz és információmegosztáshoz kapcsolódnak. Az európai információs rendszerek közös elemeinek kifejlesztésével és működtetésével a program jelentős méretgazdaságossági előnyöket eredményezett, elkerülve ezáltal a párhuzamos tagállami erőfeszítéseket, egyúttal pedig csökkentve a gazdasági szereplők megfelelési költségeit és adminisztratív terheit. Annak ellenére, hogy az értékelés (főként az előnyök számszerűsítésének nehézségei miatt) nem tudta megerősíteni az informatikai kapacitásépítési tevékenységek költséghatékonyságát, összességében pozitív képet festett a hatékonyságukról.

Az együttes fellépések a lekötött költségvetés 11 %-át tették ki, és nagymértékben hozzájárultak a program célkitűzéseinek eléréséhez. A szakértői csoportok kivételével az összes együttes fellépést figyelembe véve az egy résztvevőre jutó átlagos költség fellépésenként mintegy 742 EUR volt. A projektcsoportok az együttes fellépésekkel kapcsolatos kiadások közel felét tették ki, de valószínűleg a legköltséghatékonyabb típusnak számítanak a hatókörük (több mint 33 000 résztvevő) és a viszonylag alacsony részvételi költségük (az egy résztvevőre jutó átlagköltség 676 EUR) jóvoltából. Megerősítették a résztvevők közötti együttműködést és munkakapcsolatokat, és az adminisztratív eljárásokkal kapcsolatos bevált munkamódszerek azonosításával támogatták az új vámjogszabályok kidolgozását és a hatályos jogszabályok hatékony végrehajtását. Az értékelés rámutatott, hogy javítani kell az ülésekre való meghívások időszerűségét annak biztosítása érdekében, hogy a lehető legkisebb költségek mellett a lehető legjobb szakértők vehessenek részt. Az újonnan létrehozott szakértői csoportok eltérő jellege (és ennél fogva az eltérő nyomonkövetési adatok) miatt nehéz összehasonlítani a szakértői csoportok költséghatékonyságát a többi együttes fellépéssel. Az értékelés során rávilágítottak a bennük rejlő költségcsökkentési potenciálra, **hiszen lehetőséget biztosítanak a tagállamok számára, hogy az önálló fellépések helyett egyesítsék erőforrásaikat és szakértelmüket.**

Habár a **humán kompetenciák fejlesztésére** irányuló tevékenységek csupán a program költségvetésének 2 %-át emésztették fel, ár-érték arányukat nagyon jónak ítélik, különösen a távoktatási képzések esetében, amelyek további költségek nélkül (a szükséges frissítések kivételével) többször is igénybe vehetők. Miként az értékelésből is kiderül, a Vám 2020 képzési tevékenységeinek fő előnyei **a vámjogszabályok egységesebb alkalmazásához és végső soron a vámunió hatékonyabb és eredményesebb működéséhez kapcsolódnak, mivel fokozzák a vámtisztviselőknek a feladataik megfelelő ellátásához szükséges kapacitását, valamint javítják a vámszabályok gazdasági szereplők általi megértését.** Ez különösen fontos volt a program ezen iterációja során, amikor is új vámjogi keretet lépett életbe. E tekintetben 2016-ban a Vámkódex végrehajtását támogatandó megjelent a Vámkódexhez kapcsolódó uniós elektronikus tanulási program, amely 15 modulból áll. A következő években főként a meglévő modulok frissítésére (évente két-három új angol nyelvű modul) és a fordítások elkészítésére összpontosítottak. A megjelenésükkel párhuzamosan a részt vevő országok által használt

elektronikus tanulási modulok száma is nőtt a program időtartama alatt. A nyilvánosan elérhető (nevezetesen a gazdasági szereplők által elérhető) elektronikus tanulási modulok letöltéseinek száma a 2014-es 3 219-ről 2020-ra 30 408-ra nőtt, az uniós közös képzési anyagokból oktatott nemzeti vámtisztviselők száma pedig a programozási időszak alatt megtízszereződött (a 2014-es alig több mint 4 000-ről 2019-re 40 000-re nőtt). E képzéseket összességében jó minőségűnek ítélték.

4. KOHERENCIA

A végső értékelés a program tágabb értelemben vett uniós szakpolitikákkal és prioritásokkal fennálló **külső koherenciájára** összpontosított. Továbbra is érvényesek a félidős értékelés azon megállapításai, amelyek a program különféle elemei, összetevői és kialakítása közötti **belső koherenciára** összpontosítottak. Az értékelés megállapította, hogy **a Vám 2020 program egyrészt támogatott más uniós kezdeményezéseket és programokat, másrészt pedig élvezte azok előnyeit is.** Ahogy azt az e jelentést kísérő szolgálati munkadokumentum részletesen bemutatja, az ilyen összefonódásokra jó példaként szolgál a „tilalmak és korlátozások” esete, amelyek az áruk behozatalához és kiviteléhez szükséges, a vámalakiságoktól eltérő olyan (egészségügyi, növényegészségügyi, környezetvédelmi, mezőgazdasági stb.) szabályozási alakításokra vonatkoznak, amelyek uniós határokon való érvényesítése a vámhatóságok feladata. Az egyéb kiadási programokkal – például a Fiscalis 2020 programmal, a strukturálisreform-támogató programmal vagy a Herkules III programmal – és az azokhoz tartozó szakpolitikai területekkel való koherencia észszerű mértékben, az átfedések elkerülése és a kiegészítő jelleg biztosítása mellett ugyancsak megvalósult.

E koherencia biztosításához számos mechanizmust alkalmaztak, ideértve például a különböző szolgálatok körében megrendezett szolgálatközi találkozókat és szolgálatközi konzultációkat, a vegyes projekt- és szakértői csoportokat, a különböző szolgálatoktól érkező megfigyelőknek a projektszolgálatok ülésein vagy tevékenységeiben való részvételét, vagy a projektjavaslatoknak a különböző szolgálatok tisztviselői általi értékelését. A megfigyelt pozitív eredmények ellenére az értékelés, valamint a következő finanszírozási programhoz végzett hatásvizsgálat rámutatott, hogy bizonyos területeken fokozható a kiegészítő jelleg és további szinergiák teremthetők. Például az operatív szinten összehangoltabb és ágazatközi megközelítésre való törekvés révén további szinergiákat lehetne feltárni a Herkules III program utódprogramjával az adattárak fejlesztése vagy a közös adatelemzés tekintetében, illetve a Belső Biztonsági Alappal és a Határigazgatási és Vízügyi Alappal. Az uniós és nemzetközi környezetvédelmi célok elérése terén harmadik országokkal folytatott együttműködést ugyancsak olyan lehetséges területként emelték ki, ahol fokozható a koherencia.

Végezetül az értékelés további módszereket javasolt a koherencia javítására, ideértve például az érintett szolgálatok közötti együttműködés további strukturálását vagy hivatalossá tételét, az európai interoperabilitási keret⁷ elveinek és ajánlásainak követését, a program láthatóságának és

⁷ Lásd: [The European Interoperability Framework in detail | Joinup \(europa.eu\)](https://joinup.europa.eu/).

más uniós alapokkal fennálló kiegészítő jellegének tagállamokon belüli növelését, illetve az egyéb, jelentős elektronikus rendszereket működtető uniós programokkal meglévő informatikai szinergiák feltárását.

Az utódkezdemenyezést illetően hasznos lehet a közszféra Unión belüli magas szintű interoperabilitásáról szóló, küszöbön álló rendeletjavaslat⁸, amely a területek közötti és a határokon átnyúló zavartalan kapcsolattartás további biztosítására irányul. Ez a sikeres megoldások és gyakorlati tapasztalatok azonosítását is elősegítené, amelyek mások számára is hasznosak lehetnek.

5. RELEVANCIA

A vámunió az egységes piac működésének egyik alapvető eleme és annak szerves részét képezi. Mivel a vámjogszabályok kizárólagos uniós hatáskörbe tartoznak, azokat uniós szinten fogadják el, de a tagállamok hajtják végre. Ennélfogva elsősorban a vámigazgatási szervek részéről merül fel közvetlenül a vámunió zökkenőmentes működésének szükségessége, amelyek olyan körülmények között működnek, ahol fokozottan szükség van az információcserére, az együttműködésre és az igazgatási kapacitásuk fejlesztésére. A másodlagos célközönséget a gazdasági szereplők képezik, amelyek igényeit szintén figyelembe kell venni.

A Vám program relevanciáját a félidős értékelés is megerősítette, amely arra a következtetésre jutott, hogy a program különös és operatív célkitűzései az érintett érdekelt felek igényeihez illeszkedtek, valamint a program nélkül nem lehetett volna ambiciózus szakpolitikákat megvalósítani. **A végső értékelés tehát a félidős értékelés óta bekövetkezett fejlemények, különösen a brexit és a Covid19-világjárvány fényében a program folyamatos relevanciájára összpontosított.** Ezen túlmenően **az értékelés keretében a Bizottság azt is megvizsgálta, hogy a program igazodik-e** „A vámunió magasabb szintre emelése” című, **2020. évi vámügyi cselekvési tervben**⁹ azonosított problémákhoz és intézkedésekhez, amely dokumentum a vámunióra vonatkozó felülvizsgált stratégiára tesz javaslatot.

A végső értékelésből kiderült, hogy **a program továbbra is releváns és szükséges**, valamint az érdekelt felek igényei a félidős értékelés óta szinte semmit sem változtak. Ez összhangban van **a 2020 utáni időszakra szóló Vám program kapcsán végzett hatásvizsgálattal is, amely megerősítette ezeket az igényeket.** Emellett **a 2020. évi vámügyi cselekvési terv a program különös és operatív célkitűzéseihez kapcsolódó intézkedéseket javasolt**, ily módon megerősítve a program folyamatos relevanciáját. A program célkitűzéseihez jól illeszkedő

⁸ A Bizottság 2022. évi munkaprogramjában szerepel, 7. o. ([resource.html \(europa.eu\)](https://eur.europa.eu/en/policies/eu-programme-2022)).

⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A vámunió magasabb szintre emelése: cselekvési terv, COM(2020) 581 final.

javasolt intézkedések a kockázatkezelés, az e-kereskedelem kezelése, a megfelelés előmozdítása és a vámhatóságok közötti operatív együttműködés¹⁰ területére vonatkoztak.

A program továbbra is különösen fontosnak bizonyult **a vámunióval kapcsolatos szabályok alkalmazása és hatékony végrehajtása összehangolásának szükségessége** szempontjából. Az értékelés során a vámhatóságok, de a gazdasági szereplők is jelezték, hogy a program tevékenységeinek segítségével a tagállamok közeledni tudtak egymáshoz, és ezáltal közelebb juthattak e szabályok közös értelmezéséhez. A hálózatépítést, az elképzelések és a gyakorlatok megosztását, valamint a közös iránymutatások és előírások kidolgozását e tevékenységek fontos szempontjainak tekintették. A vámhatóságok azt is megerősítették, hogy **a programnak továbbra is támogatnia kell a tagállamokat a vámeljáráások még mindig zajló digitalizálásában és korszerűsítésében.**

A megkérdezett gazdasági szereplők általában véve **a vámjogszabályok és vámeljáráások további egyszerűsítését és harmonizálását kérték, megerősítve, hogy erre továbbra is szükség van.** A program irányítását illetően egyes gazdasági szereplők proaktívabb együttműködést és kommunikációt szorgalmaztak az üzleti szektorral, valamint a vállalkozások jobb tájékoztatását kérték. Ez a javaslat már a program félidős értékelésekor is felmerült, és megvalósítására a következő finanszírozási időszakban fog sor kerülni.

Általánosságban a program jól alkalmazkodott az olyan előre nem látható eseményekhez, mint a Covid19 és az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépése. **A program tevékenységei hozzájárultak az Egyesült Királyság Unióból való kilépésének előkészítéséhez,** ami jól mutatja, hogy a program képes rugalmasan kezelni az előre nem látható fejleményeket. A vámhatóságok rendszeresen tájékoztatást kaptak az e tekintetben elért eredményekről, valamint a vámhatóságok ezzel kapcsolatban különféle találkozókra és szemináriumokra¹¹ vettek részt. E kulcsfontosságú területen az uniós jog előkészítésének, alkalmazásának és végrehajtásának támogatására irányuló célkitűzés keretében konkrét együttes fellépésekre került sor, és 2019-ben az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésére való felkészülés kapcsán konkrét képzési támogatást is nyújtottak¹². Emellett időben és összehangoltan előkészítették és végrehajtották a transzeurópai rendszerek – például az exportellenőrzési rendszer (ECS), az új számítógépesített árutovábbítási rendszer (NCTS) és más rendszerek – esetében szükséges változtatásokat. E pozitív értékelés ellenére a megkérdezett vámhatóságok megítélése szerint **e területen további programtámogatásra van szükség.**

¹⁰ A cselekvési tervben e területre „egységesen fellépő vámhatóságokként” hivatkoznak.

¹¹ Erre példa az Egyesült Királyság Unióból való kilépésének vámügyi informatikai rendszerre gyakorolt hatásáról szóló, 2019. február 13-án (a 27 uniós tagállam részvételével) megrendezett technikai szakértői szeminárium (CPG/054/047). E találkozót az elektronikus vámrendszerrel foglalkozó koordinációs csoportban (ECCG) rendszeresen részt vevő szakértők részére szervezték.

¹² A nemzeti hatóságok által közvetlenül igénybe vehető, gyorsított továbbképzési és bevezető vámügyi képzési programok kidolgozása révén.

A program a Covid19-világjárványhoz és az új viszonyokhoz is megfelelően alkalmazkodott. Mind a vámhatóságok, mind a megkérdezett gazdasági szereplők egyetértettek abban, hogy **a Bizottság vámügyekért felelős szolgálatai gyorsan reagáltak a válságra**, jogszabályokat fogadtak el, iránymutatásokat adtak ki és tevékenyen támogatták a tagállamokat és a vállalkozásokat a vámkötelezettségekkel és a vámkezeléssel kapcsolatos rugalmasság biztosítása érdekében. Ami a programtevékenységeket illeti, **az együttes fellépések és az új informatikai rendszerek tesztelése során kezdetben volt némi fennakadás és késedelem, később azonban a program jól alkalmazkodott a helyzethez**. Úgy tűnik azonban, hogy **a mindinkább virtuális környezet kihatott a hálózatépítési lehetőségekre, és egyes vámhatóságok elavultnak tartják a program irányítási rendszereit, amelyek nem alkalmazkodtak ahhoz az új helyzethez, hogy a munkavégzés és a hálózatépítés egyre inkább a virtuális térben zajlik**.

A gazdasági szereplők a maguk részéről rámutattak **az e-kereskedelem kezelésére és a vámeljáráásokat érintő technológiai innovációra** mint két olyan kibontakozóban lévő igényre, amelyekkel sem a Bizottság, sem a tagállamok nem foglalkoztak kellőképpen a program keretében, ami megerősíti a program folyamatos relevanciáját.

6. UNIÓS HOZZÁADOTT ÉRTÉK

A vámpolitika az EU kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az uniós vámjogszabályok végrehajtása azonban tagállami hatáskörbe tartozik. Az uniós jogi keret önmagában nem biztosítja kellőképpen a vámunió megfelelő működését. Azt ki kell egészíteni a Vám 2020 program által biztosított támogató intézkedésekkel annak érdekében, hogy az uniós vámjogszabályokat konvergens és egységes módon alkalmazzák nemzeti szinten.

A korábban említetteknek megfelelően a Vám 2020 program kiemelkedő szerepet játszott a Vámkódex végrehajtásával kapcsolatos valamennyi szempont támogatásában. A Vámkódex végrehajtása önállóan is lehetséges lett volna, azonban a program támogatása nélkül erre valószínűleg nagyobb nehézségek árán és kisebb mértékű harmonizáció mellett került volna sor. A Vám 2020 program biztosította az európai információs rendszerek pénzügyi fenntarthatóságát, amelyek döntő szerepet játszottak annak biztosításában, hogy rendelkezésre álljanak és megoszthatók legyenek az ellátási láncsal kapcsolatos adatok és a kockázat szempontjából lényeges információk. Ennek során a Vám 2020 program **méretgazdaságosságot és hatékonyságjavulást** eredményezett, így hozzájárult ahhoz, hogy a nemzeti igazgatási szervek, valamint sok esetben a gazdasági szereplők is időt és erőforrásokat takarítsanak meg, ami különösen a kisebb vámigazgatási apparátussal és kevesebb erőforrással rendelkező résztvevő országok esetében volt igaz. Uniós hozzáadott értéket képvisel minden, ami a központi informatikai rendszerek átjárhatóságával és összekapcsolhatóságával függ össze. Az európai információs rendszerek központi architektúrájának szimbiotikus jellemzői egyedülállóak, és nemzeti szinten nem reprodukálhatók.

Az együttes fellépések egyesítették a részt vevő országok szakértelmét és tudását, **páratlan lehetőségeket** biztosítva az igazgatási szervek számára **az együttműködésre**, a kommunikációra

és a hálózatépítésre; végső soron bizalmat építenek, továbbá a megközelítések és gyakorlatok nagyobb fokú konvergenciájához vezetnek. Ugyanez vonatkozik a képzési tevékenységekre is, amelyek nem csupán azt segítették elő, hogy a vámigazgatási szervek jobban értsék és alkalmazzák az uniós vámjogszabályokat és a kapcsolódó eljárásokat, hanem – és ez talán még fontosabb – azt is, hogy ezt egységesebben tegyék. A hatékonyságjavulás különösen azoknál a résztvevő országoknál volt a legnagyobb, amelyek vagy nem rendelkeztek szakértelemmel egy adott területen, vagy előzőleg nem rendelkeztek megfelelően kidolgozott nemzeti képzési rendszerrel. Esetükben a képzés önálló lebonyolítása nehézkes és költségesebb lett volna, vagy akár el is maradhatott volna. Végső soron a Vám 2020 program hozzájárult a nemzeti szemléletek közelítéséhez, ennek során pedig bizalmat teremtett, valamint egységes narratívát és közös jövőképet hozott létre.

A program hiányában a résztvevő országok strukturálatlan kapcsolatok, valamint formális és időigényes csatornák és kölcsönösségi megállapodások (olyan két- vagy többoldalú megállapodások, amelyek rendelkezéseit kölcsönösen alkalmazzák) alapján sokkal nehezkesebben működtek volna együtt, ennek gyakorlati megvalósítása és fenntartása pedig lényegesen nehezebb és költségesebb. Figyelembe véve a Vám 2020 műveleteinek nagyságrendjét az együttes fellépések száma, témáinak változatossága, európai dimenziója, valamint a fellépésekben és a képzésekben való részvétel páneurópai jellege tekintetében, nehezen képzelhető el, hogy hasonló tevékenységek bármely más szinten megszerveződhetek volna. Az európai információs rendszereket illetően elmondható, hogy folyamatos fejlesztésük és fenntartásuk jövőbeli finanszírozása nélkül legfeljebb középtávon lennének használhatók. Jelentős lenne az elavulásuk kockázata, emellett megszűnne a segítségükkel elért méretgazdaságosság és általános költségmegtakarítás is.

A Vám 2020 kézzelfogható kimeneteket eredményezett, továbbá segítette a vámtisztviselőket abban, hogy készségeket sajátítsanak el és tapasztalatokat cseréljenek. A program megszűnése esetén valószínűleg a program egyetlen kimenete sem tartható fenn hosszabb távon. A meglévő eltérések állandósulnának, a többéves együttműködésnek köszönhetően kiépült hálózatok pedig meggyengülnének.

7. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS LEVONT TANULSÁGOK

Az értékelésből kiderült, hogy a program **eredményesen teljesítette célkitűzéseit, és jelentős mértékben hozzájárult a vámunió jobb működéséhez** és korszerűsítéséhez. A konvergencia stratégiai szintű megkönnyítésétől egészen a szemléletek, az értelmezések, az igazgatási eljárások, a bevált gyakorlatok és a szabályok operatív szintű közelítéséig számos területen segítette az együttműködést és az információcserét. A program különös jelentőséggel bírt az európai váminformációs rendszerek fejlesztését és működését támogató papírmentes vámkörnyezetre való áttérésben, e rendszerek pénzügyi fenntarthatóságának biztosításában, valamint az ellátási láncra vonatkozó adatok és a kockázat szempontjából lényeges információk rendelkezésre állásának és megosztásának biztosításában.

Hatékonyági szempontból a Vám 2020 tevékenységeiből származó előnyök monetizálásával kapcsolatos nehézségek miatt az értékelés során nem lehetett pontos következtetéseket levonni azzal kapcsolatban, hogy a program erőforrásai milyen mértékben biztosították a lehető legjobb eredményeket a lehető legalacsonyabb költségek mellett. Az eredményességre vonatkozó megállapítások és a költségadatokat együttes vizsgálatából azonban kiderült, hogy **a program összességében észszerű költségek mellett értéket teremtett az EU és a nemzeti vámhatóságok számára.**

Az értékelés pozitív eredménnyel zárult **a Vám 2020 program tágabb értelemben vett uniós szakpolitikákkal való koherenciáját** illetően, különösen – de nem kizárólag – a vámhatóságok által a határokon érvényesítendő tilalmak és korlátozások tekintetében. **Megerősítette továbbá a program hozzáadott értékét,** amely a Vámkódex végrehajtásának valamennyi olyan vonatkozását támogatja, amely az uniós problémákra uniós megoldásokat, a tagállamok részéről pedig szoros együttműködést igényel. A program biztosította az átjárható és összekapcsolt európai információs rendszerek pénzügyi fenntarthatóságát, így a Vámkódex előírásainak nagyobb méretgazdaságossággal és hatékonysággal felelt meg. Végezetül az értékelés rámutatott **a Vám program folyamatos relevanciájára, különösen** a program fő kedvezményezettjeinek számító **nemzeti vámigazgatási szervek igényeit** illetően. Mindent összevetve a program továbbra is megfelel az érdekelt felek igényeinek, jól alkalmazkodik az előre nem látható (a Covid19-világjárványhoz és az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépéséhez hasonló) eseményekhez, és foglalkozik a következő Vám programhoz kapcsolódó hatásvizsgálatban és a 2020. évi vámügyi cselekvési tervben meghatározott problémákkal és prioritásokkal.

Az elért eredmények ellenére az öt értékelési kritérium alapján végzett elemzés számos kihívásra és tanulságra mutatott rá. A következő, javításra szoruló területekre hívta fel a figyelmet:

- Az értékelés bizonyítékkal szolgált **a vámellenőrzések alkalmazása terén mutatkozó különbségekre,** ami arra enged következtetni, hogy a hatályos kockázatkezelési keretrendszer felülvizsgálatra szorul. Emellett több érdekelt fél is utalt az e-kereskedelmi családok jelentette megoldatlan problémára, és egyes vámhatóságok úgy vélik, hogy az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésének következményeit illetően még további programtámogatásra van szükség. Ez összhangban van az Európai Számvevőszék vámellenőrzésekről szóló különjelentésében¹³ és „a bölcsek” munkacsoportja által elfogadott, a vámunió előtt álló kihívásokról szóló 2022. évi jelentésben¹⁴ foglalt értékeléssel. Erre tekintettel a jövőbeli programok intézkedéseit úgy is ki lehetne alakítani, hogy segítsék az ilyen különbségek kezelését.

¹³ Az Európai Számvevőszék 2021/4. sz. különjelentése – Vámellenőrzések: az elégtelen harmonizáció árt az Unió pénzügyi érdekeinek.

¹⁴ Lásd: [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#) A jelentés megállapítja, hogy „a nemzeti vámhatóságok között továbbra is eltérések vannak a szabályok és eljárások alkalmazása terén, és a vámhatóságok számára egyre nehezebbé válik a határok ellenőrzése”.

- Az értékelés rávilágított, hogy az informatikai struktúrák és rendszerek fejlesztése terén elért jelentős előrelépés ellenére a Vámkódexben előírányzott informatikai rendszerek egy részét még nem fejlesztették ki, illetve nem frissítették, **aminek következtében a gazdasági szereplők nem érzékelték a Vámkódex előnyeit**, és aggodalmukat fejezték ki a vámügyintézési informatikai környezet összetettsége miatt. Hangsúlyozták, hogy a vámjogszabályok és a vám eljárások további egyszerűsítésére és harmonizációjára van szükség. Ez összhangban van a Vámkódex végrehajtásával kapcsolatos időközi értékelés eredményeivel, amelynek keretében megállapították, hogy *„számos szabályt még mindig nem alkalmaznak egységesen a tagállamokban. A vám eljárások teljes automatizálása még mindig folyamatban van [...], még ha már sikerült is jelentős mérföldköveket elérni”*¹⁵.
- Az értékelés megállapította, hogy **további szinergiákat** lehetne feltárni a Herkules III program utódprogramjával – például az adattárak fejlesztése vagy a közös adatelemzés tekintetében –, illetve más, jelentős elektronikus rendszereket működtető uniós programokkal. Az értékelés jónak ítélte a Bizottságon belüli jelenlegi koordinációt, de kiemelte, hogy a gyorsan változó világra tekintettel folyamatosan kutatni kell a más szolgálatokkal való nagyobb összhang megteremtésének lehetőségeit. Az értékelés azt is kiemelte, hogy fokozni kell a program láthatóságát. A Vámkódex végrehajtásának időközi értékelése arra is rámutatott, hogy *„a Vámkódex végrehajtása során nem használták ki teljes mértékben a kapcsolódó szakpolitikákkal fennálló lehetséges szinergiákat, és hiányzik a vámhatóságok és az uniós szakpolitikák határon történő alkalmazásáért felelős egyéb érintett nemzeti igazgatási szervek közötti megfelelő koordináció”*.
- Az értékelési folyamat rámutatott, hogy a Bizottságnak és a tagállamoknak érdemes lenne **több vámügyi adatot megosztaniuk egymással**. Ez többek között a megvalósított beruházások költségeinek és hasznának jobb mérése szempontjából is hasznos lenne. „A bölcsek” munkacsoportja a 2022. évi jelentésében szintén kiemelte, hogy jobb vámügyi adatokra van szükség. A részletesen kifejtett 2. ajánlásuk – miszerint *„az adatokat illetően olyan új megközelítést kell bevezetni, amely a [...] jobb minőségű adatok megszerzésére összpontosít [...]”* – azt sugallja, hogy a Vám programnak erre a célra kellene összpontosítania: *„A 2021–2027-es időszakra vonatkozó meglévő költségvetésben át lehetne helyezni a hangsúlyt ezekre a célokra.”*¹⁶

¹⁵ Lásd: [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE EVALUATION INTERIM EVALUATION of the implementation of the Union Customs Code – Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#) (BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM – ÖSSZEFOGLALÓ A KÖVETKEZŐ ÉRTÉKELÉSRŐL: Az Unió Vámkódex végrehajtásáról szóló időközi értékelés – Az Európai Unió Kiadóhivatala (europa.eu)).

¹⁶ A 2. ajánlás a következő: *„Az adatokat illetően olyan új megközelítést kell bevezetni, amely a kereskedelmi forrásokon alapuló, jobb minőségű adatok megszerzésére összpontosít, biztosítva ezáltal, hogy ezeket az adatokat a lánc egészében keresztellenőrzéssel validálják, fokozzák ezen adatok igazgatási szervek közötti*

- Az értékelésből kiderült, hogy a program továbbra is releváns a helyszíni **informatikai infrastruktúrák** és rendszerek fejlesztésének, megvalósításának és **üzemeltetésének** finanszírozása szempontjából, lévén ezek jelentős erőforrásokat igényelnek, valamint méret- és választékgazdaságossági előnyökkel járhatnak. Ez összhangban van „a bölcsék” munkacsoportjának 2022. évi jelentésében foglalt 9. ajánlással, miszerint *„a feladataik ellátásához szükséges kapacitásuk biztosítása érdekében a vámhatóságok részére kellő erőforrásokat, szakképzett munkaerőt és eszközöket kell biztosítani”*.
- Az értékelés megerősítette, hogy i. az együttes fellépések lehetőséget biztosítottak a tagállamok számára, hogy az egyedi szinthez képest több ismerethez és szakértőhöz férjenek hozzá, valamint méretgazdaságossági előnyökre tegyenek szert; és ii. a szakértői csoportok fokozzák az operatív együttműködést és biztosítják a vámjogszabályok következetesebb alkalmazását. Ugyanakkor az is kiderült, hogy nem egyszerű a szakértői csoportok irányítása, továbbá nincs olyan szakértői csoport, amely minden tagállamot felölelne; az együttműködés tehát szükségszerűen korlátozott. Ennek fényében nem biztos, hogy a Vám 2020 program kialakítása megfelelő a vámunió előtt álló összes jelenlegi kihívás kezeléséhez, és – ahogy az „a bölcsék” munkacsoportjának 2022. évi jelentésében is szerepel – szükség lehet egy olyan új operatív szereplő létrehozására, amely kiszolgálja és koordinálja a tagállami erőfeszítéseket, integráltabb együttműködést biztosít, és ezáltal biztosítja a vámunió egységes fellépését.

A program félidős értékelésének eredményeként a Bizottság cselekvési tervet terjesztett elő arra vonatkozóan, hogy miként hajtható végre az akkor megfogalmazott 13 ajánlás. Ezek a következőkre vonatkoztak: „programozás és tervezés”, „végrehajtás”, „nyomon követés és jelentéstétel” és „kommunikáció”. Számos intézkedést végrehajtottak, néhány intézkedés pedig az új program keretében épp folyamatban van. Mindent összevetve a Bizottság elismeri ezeket a kihívásokat, és azokat igyekszik kezelni a 2021–2027-es Vám program végrehajtása során.

megosztását, valamint előmozdítsák azok uniós kockázatkezeléshez való felhasználását. Tisztázni kell, hogy mely magánszereplőknek – köztük e-kereskedelmi platformoknak – kell adatokat szolgáltatniuk, meghatározva a meg nem feleléssel járó költségeket is. A vállalkozások számára a vámalakiságok teljesítéséhez egyablakos adatbeviteli rendszert, valamint egyablakos ügyintézési pontot/portált kell biztosítani. Az adatokat egy központi adattárházban kell tárolni és megfelelően kell kezelni. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó meglévő költségvetésben át lehetne helyezni a hangsúlyt ezekre a célokra.”