

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi irányelvre a harmadik országból beutazó személyek által importált áruk után fizetendő hozzáadottérték-adó és jövedéki adó alóli mentesítésről”

COM(2006) 76 final – 2006/0021 (CNS)

(2006/C 309/22)

2006. február 22-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fent említett tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció véleményét 2006. június 7-én elfogadta. (Előadó: Umberto BURANI.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. július 5–6-án tartott 428. plenáris ülésén (a július 5-i ülésnapon) egyhangúlag elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezetés

1.1 Az Európai Bizottság javaslata összehangolja azokat a rendelkezéseket, amelyek mentesítik a harmadik országból érkező utas személyi poggyászában behozott árut a forgalmi adó (HÉA) és a jövedéki adó alól. Bizonyos határok között ezeket az árukat mindig is adómentesen lehetett behozni: az eredeti rendelkezést az 1969. május 28-i 69/169/EGK irányelv tartalmazza, amelyet azóta tizenhétszer módosítottak, és amelyek a helyébe mostantól a vizsgált jogszabály lépne.

1.2 A rendszert továbbra is fenn kell tartani, „a kettős adóztatás megakadályozására, illetve olyan esetek számára, amelyekben – az áruk behozatali körülményeire tekintettel – nem áll fenn a gazdaság védelmének szükségessége”⁽¹⁾. Az Európai Bizottság úgy véli, hogy – a javaslat kidolgozását ösztönző elv fenntartásával – az irányelv elfogadása óta beérkezett módosítások száma, az EU bővítése, valamint az új külső határok elégséges indokot szolgáltatnak az eredeti irányelv teljes körű felülvizsgálatára és új irányelvvé való helyettesítésére.

1.3 Az önmagában egyszerű problémát bonyolítja az, hogy „érzékeny” termékek, azaz a dohány és az alkoholtartalmú italok behozatalát kell szabályozni. Noha a probléma mindig is fennállt, az Európai Unió bővítése új perspektívákat nyitott, bár az alapkérdés továbbra is változatlan: a tagállamok eltérő földrajzi és társadalmi helyzete, az adóügyi szabályozás eltérő orientációja és nagymértékű eltérései. A végeredmény attól függ, sikerül-e az Európai Bizottság harmonizációs javaslatával kapcsolatosan kompromisszumra jutni.

2. Általános megjegyzések

2.1 Eredetileg az irányelv a Közösségen belül utazókra irányult; 1993-tól az egységes piac elveivel összhangban nagyrészt megszűntek az áruk tagállamok közötti áramlására vonatkozó korlátozások. A Közösség **külső határainak** a bővítés következtében történt módosulása miatt új szempontokat kellett mérlegelni; az Európai Bizottság szerint e határok „ma többek között Oroszország, Ukrajna és Belarusz határára húzódnak”.

2.1.1 Az EGSZB tudomásul veszi ezt, azonban megjegyzi, hogy az említett határok mellett keleten léteznek egyéb olyan határok is, amelyek – az egyes szomszédos harmadik országokban alkalmazott árszinthez képest fennálló jelentős különbségek miatt – problémát jelentenek az újonnan csatlakozott országok

számára; ezenkívül emlékeztetnünk kell arra is, hogy **Ciprus és Málta csatlakozása következtében új tengeri határok** is létrejöttek.

2.1.2 Azok az eltérések, amelyeket annak idején néhány tagállam részére – sajátos problémáik miatt – engedélyeztek, mostanára mind hatályukat veszítették, kivétel a Finnország számára biztosított eltérés, amelynek alkalmazását 2007-ig engedélyezték. Eszerint Finnország jogosult a harmadik országból történő sörbehozatalra egy legalább 16 literes mennyiségi korlátozást alkalmazni. Az EGSZB, amely több ízben felszólalt az eltérések rendszere ellen, üdvözli ezt; jelen esetben azonban a mind a huszonöt országra érvényes egységes rendszer bizonyos problémákat okozhatna, ahogyan azt a következőkben látni fogjuk.

2.2 Az irányelvjavaslat a jelenlegi **adómentességi küszöb emelésére** irányul, mégpedig a mostani 175 euróról **500 euróra a légi utasok** vonatkozásában, az **összes többi utas esetében pedig 220 euróra**. A javaslat bevezetőjében az Európai Bizottság ezen intézkedéseket a következőkkel indokolja: „A légi közlekedéssel járó költségek és fáradtság arra enged következtetni, hogy ezt az utazási módot ritkábban választják az utasok a szárazföldi és a tengeri közlekedésnél. Emellett a légi utasok esetében – az utazás jellegéből adódóan – korlátozott, hogy mit tudnak megvásárolni és szállítani, vagyis nem áll módjukban **nagy méretű tárgyakat** szállítani.” Úgy tűnik azonban, hogy a **tényleges indok** más, hiszen a (4) preambulumbekzdés szövege a következő: „Az **értékhatárok meghatározásakor** tekintettel kell lenni azon tagállamok nehézségeire, amelyek jelentősen alacsonyabb árakat felmutató harmadik országgal határosak.”

2.2.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a bevezető indokolásban és az idézett (4) preambulumbekzdésben foglaltak közötti ellentét oka főként **adóügyi jellegű aggályokban keresendő**. Hiszen nem lenne értelme „nagy méretű tárgyakról” (ld. az előző pontot) beszélni; mivel léteznek kisméretű és jelentős értékű áruk (fényképezőgépek, hordozható számítógépek, órák, ékszerek stb.), amelyek behozatala **engedélyezett lenne a légi utasok számára, nem lenne azonban engedélyezett a vasúton vagy tengerjáró hajókon utazók számára**. A másik állítás, amely szerint a repülőgéppel való utazás „kevésbé gyakori, mint a tengeri vagy a szárazföldi utazás” és „költséges”, valamint „erőfeszítésekkel jár”, inkább **speciális esetekre** igaz, mint a jelenségre általában: a repülőutak (különösen az úgynevezett

⁽¹⁾ Ld. COM(2006) 76 final – 2006/0021 (CNS), (1) preambulumbekzdés.

„fapados” járatok) az évente a harmadik országokba utazó több millió gazdasági szereplő és turista mindennapi életének részét képezik.

2.2.2 Az EGSZB szerint **elfogadhatatlan**, hogy a speciális esetek tekintetbevétele olyan harmonizációs jogszabályok kidolgozásához vezessen, amelyek a **polgárokat** az általuk igénybe vett **közlekedési eszköz alapján megkülönböztetik**. Noha az EGSZB – ahogyan ezt már az előző, 2.1.2. pontban is jeleztük – több ízben felszólalt az **eltérések** rendszere ellen, és elvben továbbra is ellenzi azt, úgy véli, hogy ebben az esetben ez az **egyetlen járható út**, ami azonban csak akkor használható, amennyiben egy vagy több tagállam képes bizonyítani – az arányosság elvének tiszteletben tartásával – hogy **az 500 eurós általános határ** elviselhetetlen adóbevétel-kiesést jelent számukra.

2.3 Az irányelvjavaslat fenntartja a **dohányra és az alkoholra vonatkozó mennyiségi korlátozásokat**. Ami a dohányt illeti, az irányelvjavaslat az EU által 2005. június 30-án ratifikált WTO-Egyezményre hivatkozik, amely ajánlja a **dohányáru nemzetközi utasok általi behozatalának megtiltását vagy korlátozását**. Az Európai Bizottság ezen ajánlás tekintetbevételel javasolja az ezen termékekre vonatkozó **csökkentett mennyiségi korlátozások egységes rendszerét**, „*az Európai Unióba beutazó valamennyi polgár egyenlő bánásmódban való részvétele érdekében*”.

2.3.1 Az EGSZB **egyetértését** fejezi ki, noha némi fenntartással él a dohányra vonatkozó indokolásokkal kapcsolatban, amelyek a többihez hasonlóan inkább adóügyi, mintsem egészségügyi jellegűek; ez abban mutatkozik meg, hogy a 9.2. cikk lehetővé teszi a tagállamok számára a dohányra vonatkozó minimális behozatali szintek alkalmazását, amelyek sokkal alacsonyabbak a normális szinteknél. Miközben senki nem vonja kétségbe a dohány egészségre ártalmas voltát, abszurd módon úgy tűnhet azonban, hogy ennek mértéke a tagállamok döntésének megfelelően eltér.

2.4 Az Európai Bizottság ezenkívül javasolja a **parfümökre, a kávéra és a teára kiszabott mennyiségi korlátozások megszüntetését**. Figyelembe kell vennünk azt a tényt, hogy a parfümök a közösségi jogalkotás alapján már nem tartoznak a jövedéki adó hatálya alá, míg a kávé öt tagállamban, a tea pedig mindössze egy tagállamban jövedéki termék. Ebben az összefüggésben a bevezető indokolás *alapvető jelentőségű észrevételt* (2) tartalmaz, mely szerint a mennyiségi korlátozások megszüntetésére azért van szükség, „*mivel azok már nem tükrözik az ...adózás tényleges rendszerét a 25 tagú Európai Unióban.*” Másként fogalmazva, a korlátozásokat azért kell megszüntetni, mert a 25 tagállam közül most már csupán néhány alkalmazza a jövedéki adót ezekre a termékekre.

2.4.1 Az EGSZB teljes mértékben **egyetért** ezen intézkedések hatályon kívül helyezésével, és nyomatékosan felhívja a figyelmet arra, hogy ebben az esetben az a szabály került alkalmazásra, mely szerint **az arányosság elvének tekintetbevételel a közös érdekek nagyobb súllyal esnek latba, mint az egyénié**.

2.5 Éppen az **arányosság** szempontjából éri néha kritika az irányelvjavaslatot. Általánosságban – hivatkozással a 2.4. pontban foglalt jogszabályra – az EGSZB felhívja a figyelmet annak szükségességére, hogy valamennyi kezdeményezés alapja a **következetesség** legyen, azaz **egy bizonyos elvet a szabályozás valamennyi szempontjára alkalmazzunk**, nem pedig csupán egyes szempontokra. Ezt az állítást még inkább igazolják az egyes cikkekre vonatkozó megjegyzések.

(2) Ld. ugyanott, 1) A javaslat háttere – A javaslat okai és céljai: 4. francia bekezdés.

3. Részletes megjegyzések

3.1 **2., 4., 5. és 7. cikk; az irányelv alkalmazási területe.** E cikkek előírják, hogy a HÉA és a jövedéki adó alóli mentesítés a harmadik országon átutazó utas személyi poggyászában (kísérőpoggyászában) behozott árukra engedélyezhető; csak abban az esetben alkalmazható, ha az érdekelt **nem tudja igazolni**, hogy az árukat egy EU országban vásárolta, és azok vonatkozásában nem élt HÉA- vagy jövedékiadó-visszatérítés lehetőségével. Az áruk értékének kiszámításakor nem veszi figyelembe az ideiglenesen behozott vagy az ideiglenes kivittelt követően újra behozott személyes tárgyakat.

3.1.1 A jogszabály, amely már korábban is létezett, továbbra is súlyos terheket ró az utazóra, akinek **magával kellene vinnie** a már a tulajdonát képező – főként nagyobb értékű – termékekre vonatkozó **számlákat**, amelyek igazolják, hogy e termékeket egy uniós országban vásárolta, vagy induláskor **ideiglenes kivitteli nyilatkozatot** kellene tennie.

3.1.2 Az EGSZB másrészt tudatában van annak, hogy nincsenek egyszerűbb megoldások; mindenesetre kiemeli, hogy az Európai Bizottság a végrehajtási rendelkezésben vagy egyéb módon hasznos javaslatokat tehetne a tagállamok részére arra vonatkozóan, hogy **e jogszabályt az általuk legmegfelelőbbnek tartott módon tegyék ismertté**, a kilépési határállomásokon elhelyezett figyelemfelhívó plakátok révén, vagy a jogszabálynak az idegenforgalmi irodák által terjesztett, általános tudnivalókat tartalmazó prospektusba való beillesztésével, vagy akár a repülő- és hajójegyeken történő feltüntetésével.

3.2 **8. cikk: értékhatárok.** A mentesítés hatálya alá tartozó, importálható áruk összértéke **500 euró légi utasonként és 220 euró az összes többi utasra vonatkozóan**. A tagállamok jogosultak e határt **egy legalább 110 eurós határig csökkenteni a 15 év alatti utazók esetében**. Az értékhatárokat valamennyi árura alkalmazzák, a dohány és az alkohol kivételével, amelyekre vonatkozóan mennyiségi korlátozásokat állapítottak meg.

3.2.1 Az EGSZB már kifejezte kétségeit (ld. a 2.2.2. pontot) a polgárok ezen – az igénybe vett közlekedési eszköz alapján történő – megkülönböztetése miatt. Nyilvánvalónak tűnik, hogy e megkülönböztetés egyes harmadik országokkal határos tagállamok speciális helyzetéből ered, mely harmadik országokban sokkal alacsonyabbak az árak – többek között – a nagymértékű adóügyi eltérések következményeként. Az **arányosság elvének** alkalmazása (ld. a 2.4.1. és a 2.5. pontot) egyes esetekben – amennyiben ennek szükségessége bizonyítást nyer – **eltérések** engedélyezésével megoldaná e problémát.

3.2.2 Az EGSZB – a 2.2.2. pontban kifejtettekre hivatkozva – megerősíti azon javaslatát, hogy általánosan ki kell terjeszteni **az 500 eurós értékhatárt valamennyi utazóra, az igénybe vett közlekedési eszköz alapján történő megkülönböztetés nélkül**. Az értékhatár megemlése azzal az előnnyel járna, hogy mentesítené a vámhatóságokat az utazók személyi adatainak ellenőrzéséhez kapcsolódó terhes feladatoktól, különösen az idegenforgalmi főszezonban. Ily módon e hatóságok hatékonyabban tudnák figyelmüket a tényleges csempészet eseteire összpontosítani. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a vámisztviselőket tapasztalata és szakértelme lehetővé teszi, hogy viszonylag könnyen megkülönböztessék egymástól a „turistát” (aki legfeljebb közigazgatási szabálysértéssel vádolható), és a „csempészt”, akinek a tettei viszont a büntetőjogilag üldözendő cselekmények kategóriájába tartoznak. Továbbra sem megoldott a „rendszeres” utazók problémája (sem turisták, sem külföldön munkát vállalók, sem pedig határovezetben élők), akiknek behozatalai a nyereségszerzés céljából folytatott kiskereskedelem kategóriájába tartoznak.

3.3 **9. cikk: a dohányra alkalmazott mennyiségi korlátozások.** A HÉA- és a jövedékiadó-mentesség a dohányra vonatkozóan mennyiségi korlátozásoknak van alárendelve. Az **általános mennyiségi korlátozások** a következők: 200 cigaretta, vagy 100 szivarka, vagy 50 szivar vagy 250 g fogyasztási dohány. A tagállamok jogosultak **csökkentett mennyiségi korlátozásokat** megszabni, az alábbiak szerint: 40 db cigaretta vagy 20 szivarka vagy 10 szivar vagy 50 g fogyasztási dohány; ezen korlátozásokat a tagállamok **valamennyi** utasra alkalmazhatják, vagy **csupán azon utasokra korlátozottan, akik nem repülőgéppel utaznak.**

3.3.1 Az EGSZB, noha fenntartja – az értékhatárokkal kapcsolatosan már kifejtett – **ellenvéleményét** az eltérő mennyiségi korlátozásokkal kapcsolatban, mindehhez hozzáfűzi, hogy a csökkentett korlátozások **súlyos problémákat okozhatnak az uniós turisták számára**, akik gépkocsival különböző (közösségi és egyéb) országokon utaznak át, és akiknek olyan ország a végcéljuk, amely nem alkalmazza a fenti korlátozásokat. Az idegenforgalom fontosságának és fejlesztése szükségességének tekintetbevételével az EGSZB javasolja, hogy ezekben az esetekben alkalmazzunk specifikus **mentesítési rendelkezést** ahelyett, hogy **szigorú határellenőrzések** bevezetését szükségessé tevő intézkedésekkel akadályoznánk a turizmust.

3.4 **10. cikk: az alkoholra alkalmazott mennyiségi korlátozások.** A dohányra vonatkozó rendelkezésekhez hasonlóan az alkoholra vonatkozóan is fenntartják a már hatályban lévő **mennyiségi korlátozásokat**, amelyeket a következők szerint módosítottak és osztottak két kategóriába: az első kategóriába tartozik az 1 liter 22 térfogatszázaléknál nagyobb alkoholtartalmú párlat és égetett szesz, vagy legalább 80 tömegszázalék alkoholt tartalmazó denaturálatlan etilalkohol, a másodikba összesen 2 liter „köztes termék” és pezsgőbor. A két kategória korlátozásai nem vonhatók össze. A fenti mennyiségeken **felül** engedélyezett **4 liter csendes bor és 16 liter sör** HÉA- és jövedékiadó-mentes behozatala. A mentesítések 17 éven aluli személyekre nem alkalmazhatók.

3.4.1 Az EGSZB **alapjában véve egyetért** a javasolt intézkedésekkel, azonban felhívja a figyelmet néhány – **korántsem másodlagos jelentőségű – szempontra.** Elsősorban, a legalább 80 térfogatszázalék alkoholt tartalmazó denaturálatlan etilalkohol a kereskedelemben csak 98 vagy 99 térfogatszázalékos formában található meg, és ebből a termékből 1 litert felhasználva 3 liter 33 térfogatszázalék alkoholtartalmú ital készíthető: ezért tehát önkényesnek tűnik ezt 1 liter párlattal vagy égetett szesszel egyenértékűként feltüntetni. Ami a „pezsgőborok” kategóriáját illeti, amelybe beletartoznak mind a minőségi borok (pezsgő), mind pedig az egészen más jellegű borok, az EGSZB szerint meg kellene szüntetni a „csendes boroktól” való megkülönböztetésüket, hiszen minden esetben „borokról” van szó, azok értékére való hivatkozás nélkül.

3.4.2 **Kifejezett fenntartásunknak** adunk azonban hangot a **bor** és a **sör** mennyiségét illetően: egyértelmű aránytalanság áll fenn 4 liter bor és 16 liter sör között, amely hátrányosan

érinti a nem hagyományos sörfogyasztó országok utasait. Közös mennyiségi korlát helyett **eltérő és vagylagos mennyiségi korlátokat** kellene megszabni a két italtípusra.

3.5 Ami az **üzemanyagokat** illeti, a mentesítés a gépjármű üzemanyagtartályának tartalmára és egy 10 literes hordozható tartályban szállított 10 liter üzemanyagra alkalmazható, azonban **korlátozó nemzeti rendelkezések esetén e szabálytól vannak eltérések.**

3.5.1 Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy **alapjaiban vizsgálja felül** ezt a jogszabályt. Először is, az üzemanyag-forgalmazók helyzete nem indokolja a mentesítés kiterjesztését – az üzemanyagtartályon felül – a **hordozható tartályokra**; ezt a könnyítést **meg** kellene **szüntetni**, ha másért nem, legalább az üzemanyagtartályon kívüli üzemanyag-szállítás veszélyessége miatt. Emlékeztetünk kell arra is, hogy sok országban a közlekedésrendészeti szabályzat már most is tiltja ezt a gyakorlatot. A tilalmat ki kellene terjeszteni a jármű esetleges beépített póttartályaira is; a teherautók esetében, amelyek gyakran két tartállyal rendelkeznek, a tilalomnak a jármű forgalomba helyezésekor nem engedélyezett tartályokra kellene vonatkoznia.

3.5.2 Másodsorban, a **nemzeti korlátozó intézkedéseket** – még akkor is, ha azokat a szomszédos országok közötti árkülönbségek indokolják – nem lehet kiterjeszteni a **korlátozásokat alkalmazó országoktól eltérő országok turistáira**, éppen az előző 3.3.1. pontban kifejtett okok miatt. A korlátozásokat – ha szükségesnek bizonyulnak – a **határövezetben élő személyekre** és a határövezetben dolgozóakra vonatkozó korlátozások közé lehetne beilleszteni, az irányelvjavaslat 14. cikkében foglaltak szerint.

3.6 **14. cikk: a határövezetben élő személyek.** A fennálló rendelkezéseket megerősítő különleges rendelkezések vannak előírva a **határövezetben élő személyekre**, valamint a **határövezetben dolgozókra** (egy uniós országban lakhellyel rendelkező munkavállalók, akik a szomszédos harmadik ország határövezetében dolgoznak, vagy egy harmadik országban lakhellyel rendelkező személyek, akik egy szomszédos uniós ország határövezetében dolgoznak). E két kategória esetében a tagállam **jogosult csökkenteni az értékhatárokat és/vagy a mennyiségi korlátozásokat.** Az irányelv meghatározása szerint a „határövezet” az a terület, amely légvonalban 15 km-nél nem terjed messzebb egy tagország határától. Az EGSZB úgy véli, hogy ez a meghatározás önkényes, és nem vet számot az egyes határövezetek földrajzi, gazdasági és szociális jellemzőivel: minden egyes tagállamnak jogosultnak kellene lennie határövezeteinek az adott körülmények szerinti meghatározására. A nagyobb rugalmasság – többek között – lehetővé tenné egyes tagállamok számára, hogy leküzdjék az „atipikus csempészet” aggodalmát keltő jelenségét, amely a kelet-európai országokkal közös szárazföldi határokon tapasztalható.

3.7 Végezetül, az irányelvjavaslat hatálybalépésének időpontjául **2006. december 31-ét** jelölték ki. Ez csak akkor tartható, ha a jogalkotási folyamat gyorsan és akadálymentesen lezajlik.

Brüsszel, 2006. július 5.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Anne-Marie SIGMUND