

ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ, ΤΕΧΝΩΝ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Ανάλυση και αξιολόγηση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «EU Customs Reform» για την τελωνειακή μεταρρύθμιση

Κανσίζογλου Γεώργιος

Ιανουάριος 2024



ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ, ΤΕΧΝΩΝ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Ανάλυση και αξιολόγηση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «EU Customs Reform» για την τελωνειακή μεταρρύθμιση

Διπλωματική Εργασία η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση Μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στην Ευρωπαϊκή Πολιτική και Διακυβέρνηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις, Πάφος

Κανσίζογλου Γεώργιος

Ιανουάριος 2024

Πνευματικά δικαιώματα
Copyright © Γεώργιος Κανσίζογλου, 2024
Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.
Η έγκριση της Διπλωματικής Εργασίας από το Πανεπιστημίου Νεάπολις δεν υποδηλώνει απαραιτήτως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη vi

Abstract vii

Συντομογραφίες ix

1. Εισαγωγή 1

2. Από τον Ενωσιακό Τελωνειακό Κώδικα στην Πρόταση «EU Customs Reform» 4

2.1 Ιστορικό πλαίσιο 4

2.2 Προτάσεις της Ομάδας Σοφών για τα Τελωνεία και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 8

2.2.1 Ειδική έκθεση 4/21 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου «Τελωνειακοί έλεγχοι: η ανεπαρκής εναρμόνιση βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ» 8

2.2.1.1 Παρατηρήσεις 9

Πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων 9

Ενιαία Εφαρμογή Τελωνειακών Ελέγχων 10

2.2.1.2 Συμπεράσματα- Συστάσεις 10

2.2.2 Έκθεση της Ομάδας Σοφών για τα Τελωνεία 12

2.2.2.1 Παρατηρήσεις 12

2.2.2.2 Προτάσεις 14

2.3 Αναγκαιότητα της πρότασης για την Ευρωπαϊκή Τελωνειακή Μεταρρύθμιση 16

3. Πρόταση «EU Customs Reform», Ανάλυση-Αξιολόγηση 17

3.1 Βασικοί Πυλώνες της Μεταρρύθμισης 17

Τελωνειακός Κόμβος Δεδομένων της ΕΕ 18

Τελωνειακή Αρχή της ΕΕ 18

3.2 Πλαίσιο αξιολόγησης 19

3.3 Νομοθετική δομή της πρότασης 20

3.4 Προοίμιο 20

3.5 Τίτλος 1, Γενικές διατάξεις 21

3.6 Τίτλος 2, Υποχρεώσεις και Δικαιώματα των Προσώπων Όσον Αφορά την Τελωνειακή Νομοθεσία 23

3.7 Τίτλος 3, Τελωνειακός Κόμβος Δεδομένων της ΕΕ....23
3.8 Τίτλος 4, Τελωνειακή Επιτήρηση, Τελωνειακοί Έλεγχοι και Διαχείριση Κινδύνων.25
3.9 Τίτλος 5, Υπαγωγή Εμπορευμάτων σε Τελωνειακό Καθεστώς....27
3.10 Τίτλος 6, Εμπορεύματα που Μεταφέρονται Εντός του Τελωνειακού Εδάφους της Ένωσης....27
3.11 Τίτλος 7, Εμπορεύματα που Μεταφέρονται Εκτός του Τελωνειακού Εδάφους της Ένωσης....28
3.12 Τίτλος 8, Ειδικά Καθεστώτα....29
3.13 Τίτλος 9, Δασμολογική Κατάταξη, Καταγωγή και Αξία Εμπορευμάτων....29
3.14 Τίτλος 10, Τελωνειακές Οφειλές και Εγγυήσεις....30
3.15 Τίτλος 11, Περιοριστικά Μέτρα και Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων....31
3.16 Τίτλος 12, Η Τελωνειακή Αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης....32
3.17 Τίτλος 13, Τελωνειακή Συνεργασία....35
3.18 Τίτλος 14, Κοινές Διατάξεις Σχετικά με τις Τελωνειακές Παραβάσεις και τις μη Ποινικές Κυρώσεις....36
3.19 Τίτλος 15, Τελικές Διατάξεις....37
4. Συμπεράσματα και Προτάσεις....38
5. Επίλογος....45
Βιβλιογραφία....47
Νομοθεσία- Νομολογία....47
Συγγράμματα....48
Αρθρογραφία....48
Εκθέσεις- Ανακοινώσεις....49

Σελίδα Εγκυρότητας
Ονοματεπώνυμο Φοιτητή: Κανσίζογλου Γεώργιος
Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας: Ανάλυση και αξιολόγηση του σχεδίου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «EU Customs Reform»
Η παρούσα Διπλωματική Εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις …… [ημερομηνία έγκρισης] από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

Εξεταστική Επιτροπή:
Πρώτος επιβλέπων (Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος) Ειρήνη Τσαγκαράκη, Dr. iur.
Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Ελένη Γαβριήλ, Λέκτορας, Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου
Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Καλλιόπη Κυριακοπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια, Bader International Study Centre, Queen's University (Canada) in UK

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ
Ο Κανσίζογλου Γεώργιος, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Ανάλυση και αξιολόγηση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «EU Customs Reform» για την τελωνειακή μεταρρύθμιση», αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.
Ο Δηλών



Ευχαριστίες
Ένα μεγάλο και εγκάρδιο ευχαριστώ σε όσους με ενθάρρυναν για να ξεκινήσω αυτό το μεταπτυχιακό, με στήριξαν και συνέβαλαν ο καθένας με τον τρόπο του σε όλη τη διαδρομή του που ολοκληρώνεται με την συγγραφή αυτής της διατριβής.

Περίληψη

Στο κείμενο «*Πολιτικές κατευθύνσεις για την επόμενη Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2019-2024*» όπου περιγράφεται το όραμα της προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν γίνεται σαφές το πόσο σημαντική είναι η μεταρρύθμιση της τελωνειακής ένωσης και η μετάβασή της στο επόμενο στάδιο για την Ευρωπαϊκή Ένωση συνολικά. Κύριος στόχος της διπλωματικής εργασίας είναι α) να αναλύσει την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «EU Customs Reform» που περιλαμβάνει την θέσπιση ενός νέου Ενωσιακού Τελωνειακού Κώδικα και την ίδρυση της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ και β) να αξιολογήσει αν αποτελεί την κατάλληλη στρατηγική και εργαλείο που θα συμβάλει στην περαιτέρω εξέλιξη της τελωνειακής ένωσης και σημαντικό βήμα για την ολοκλήρωσή της ικανοποιώντας παράλληλα τους στόχους της Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Η ανάλυση και η αξιολόγηση της πρότασης πραγματοποιείται μέσω της μελέτης, ανάλυσης, αξιολόγησης και σύγκρισης πρωτογενών πηγών και με την χρήση ενός προτεινόμενου από τον συγγραφέα πλαισίου αξιολόγησης δύο επιπέδων. Το ένα επίπεδο αφορά τις δύο αρχές που διέπουν την λειτουργία των τελωνειακών αρχών και καθορίζουν το επίπεδο της λειτουργίας τους, την Αρχή της Εξυπηρέτησης και την Αρχή της Προστασίας (περιλαμβάνεται τόσο ο όρος ασφάλεια όσο και προστασία, safety and security). Και το άλλο επίπεδο αφορά τρείς διαστάσεις που καθορίζουν το επίπεδο λειτουργίας της τελωνειακής ένωσης και αξιολογείται κατά πόσο αυτές ικανοποιούνται με τις προτεινόμενες αλλαγές. Αυτές είναι α) η αποτελεσματική διαχείριση και ανάλυση κινδύνων, β) η ομοιομορφία στην διενέργεια των ελέγχων και γ) η ομοιομορφία της λειτουργίας των τελωνειακών αρχών. Οι τρείς αυτές διαστάσεις αποτελούν παράλληλα και επί μέρους χαρακτηριστικά των δύο ως άνω αρχών.

Από την ανωτέρω ανάλυση και αξιολόγηση προκύπτει πως η προτεινόμενη πρόταση, υιοθετούμενη στο σύνολο της με ελάχιστες τροποποιήσεις δύναται να ικανοποιήσει τους στόχους που έχουν τεθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Πρόεδρό της και παράλληλα να αποτελέσει ένα βήμα προς την εξέλιξη της ευρωπαϊκής τελωνειακής ένωσης και την ολοκλήρωση της. Εντοπίζονται και σημεία στα οποία η πρόταση είναι συντηρητική ενώ θα μπορούσε να εισάγει ρηξικέλευθες μεταρρυθμίσεις και να πλησιάσει ακόμη περισσότερο τον στόχο και να επιτύχει ίσως και πολύ καλύτερα αποτελέσματα. Πιθανόν ο φόβος της αντίδρασης των κρατών μελών απέναντι στην εφαρμογή των συγκεκριμένων ρυθμίσεων να οδήγησε την Επιτροπή στην υιοθέτηση μιας πιο συγκρατημένης στάσης.

Τέλος εντοπίζονται και σημεία στην πρόταση, τα οποία χρήζουν προσοχής και τροποποιήσεων, διότι μπορεί να αποτελέσουν τροχοπέδη και να δημιουργήσουν προβλήματα κατά την εφαρμογή του νέου ΕΤΚ αποτρέποντας τα προσδοκόμενα οφέλη. Για

αυτό το λόγο προτείνονται τροποποιήσεις που θα μπορούσαν να συμβάλουν και να διορθώσουν ή να βελτιώσουν κάποια σημεία του.

Λέξεις κλειδιά: τελωνειακή μεταρρύθμιση, τελωνειακή ένωση, τελωνειακή αρχή της ΕΕ, ενωσιακός τελωνειακός κώδικας, ενιαία τελωνειακή διοίκηση

Abstract

In the document "Political guidelines for the next European Commission 2019-2024" which describes the vision of Commission President Ursula von der Leyen, it becomes clear how important the reform of the customs union and its transition to the next stage is for the entire EU. The main scope of the thesis is to analyze the Commission's proposal entitled "EU Customs Reform" which includes the establishment of a new Union Customs Code and the EU Customs Authority, and to assess whether it is an appropriate strategy and tool that will contribute to the further development of the customs union and will be an important step towards its integration, while satisfying the objectives of the President of the Commission.

The analysis and assessment of the proposal was done through the study, analysis, evaluation and comparison of primary sources and using a two-tier evaluation framework proposed by the author. The first level concerns the two principles that govern the operation of the customs authorities and determine the level of their operation, the Principle of Service and the Principle of the Security (including both the term safety and security). And the other level concerns three dimensions that determine the level of operation of the customs union and it was assessed whether these are satisfied with the proposed changes and are a) the effective management and analysis of risks, b) the uniformity in the conduct of controls and c) the uniformity of operation of the customs authorities. These three dimensions are parallel and individual characteristics of the two principles above.

From the analysis and assessment using the proposed evaluation framework, it emerged that the proposed proposal if adopted in its entirety with minimal amendments will satisfy the objectives set by the European Commission and its president and at the same time will be a step towards the development of the European customs union and its integration. Also identified points where the proposal was conservative while it could introduce groundbreaking reforms and get even closer to the goal and perhaps achieve much better results. It is possible that the fear of Member States' backlash to agreeing and implementing the specific arrangements led the Commission to adopt a more restrained stance on the proposed reforms.

Finally, points were identified in the proposal that need attention and modification because they can be a brake and create problems during the implementation of the new UCC without

yielding the expected benefits. For this reason, some suggestions were made that could contribute and make amends or improve some of its points.

Keywords: customs reform, customs union, EU Customs Authority, Union Customs Code, unified customs administration

Συντομογραφίες

ΕΕΣ- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΕ- Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΤΚ- Ενωσιακός Τελωνειακός Κώδικας

ΟΣΤ- Ομάδα Σοφών για τα Τελωνεία

ΤΑΕΕ- Τελωνειακή Αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΤΚΔΕΕ- Τελωνειακός Κόμβος Δεδομένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΤΠ- Τεχνολογία Πληροφορίας

1. Εισαγωγή

Με την υιοθέτηση της συνθήκης της Ρώμης το 1957 ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), της οποίας κύριος σκοπός, όπως αναφέρεται στο άρθρο 2 αυτής, ήταν η εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς και η σταδιακή προσέγγιση των οικονομικών πολιτικών των μελών που απάρτιζαν την κοινότητα. Σημαντικός πυλώνας για την ύπαρξη κοινής αγοράς και την επιτυχία αυτής ήταν η ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών, προσώπων και κεφαλαίων. Μέσω της κοινής αγοράς θα πραγματωνόταν και ο στόχος της οικονομικής και έπειτα της πολιτικής ολοκλήρωσης (Walsh, T., 2022).

Το μέσο για την επίτευξη των ως άνω στόχων ήταν η δημιουργία της τελωνειακής ένωσης. Στο δεύτερο μέρος της Συνθήκης με τίτλο «Θεμέλια της Κοινότητας» και ειδικότερα στο άρθρο 9 αυτής αναφέρεται πως η κοινότητα βασίζεται στην τελωνειακή ένωση για την ελεύθερη και απρόσκοπτη διακίνηση των εμπορευμάτων εντός του εδάφους της με την κατάργηση των δασμών και κάθε άλλου είδους επιβαρύνσεων και απαγορεύσεων για προϊόντα που παράγονται σε κράτη μέλη(κ-μ) της ή προϊόντα τρίτων χωρών που βρίσκονται σε ελεύθερη κυκλοφορία σε αυτά. Για να επιτευχθεί αυτό, η απαραίτητη προϋπόθεση ήταν η υιοθέτηση κοινού δασμολογίου απέναντι σε τρίτες χώρες αλλά και η ταυτόχρονη καθιέρωση κοινής εμπορικής πολιτικής (αρθρ. 110, TEEC: Limbach, K., 2015).

Ένας γενικός ορισμός που μπορεί να δοθεί στο τι είναι τελωνειακή ένωση, όπως αυτός δίνεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι ο ακόλουθος: «*Η τελωνειακή ένωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σημαίνει ότι όλα τα κράτη μέλη συνεργάζονται προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα προϊόντα που εισάγονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση κυκλοφορούν ελεύθερα και ότι είναι ασφαλή για τους ανθρώπους τα ζώα και το περιβάλλον. Η ουσία της τελωνειακής ένωσης είναι ότι τα μέλη της εφαρμόζουν τους ίδιους δασμούς στα προϊόντα που εισάγονται στην επικράτειά τους από τον υπόλοιπο κόσμο, και ότι δεν επιβάλλουν δασμούς στο εσωτερικό της. Επίσης δεν καταβάλλονται τελωνειακοί δασμοί κατά τη διακίνηση προϊόντων από το ένα κράτος μέλος σε άλλο*» (EU, 2020).

Αυτό που πρέπει να επισημανθεί στο σημείο αυτό είναι ότι η τελωνειακή ένωση έχει συγκεκριμένα βασικά χαρακτηριστικά, απαραίτητα για τη σωστή λειτουργία της, και δύο διαστάσεις, την εσωτερική και την εξωτερική. Η εσωτερική συνίσταται στην ελεύθερη διακίνηση εμπορευμάτων και αγαθών και στην απουσία δασμών ή άλλων περιορισμών εντός του ενωσιακού χώρου. Η εξωτερική διάσταση, που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης, συνίσταται στην εφαρμογή κοινού δασμολογίου σε συνάρτηση με κοινή εξωτερική εμπορική πολιτική και χρήση κοινών κανόνων και τελωνειακής νομοθεσίας από τα μέλη της ένωσης, τα οποία έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα στην εφαρμογή τους και

καθορίζονται από τον Ενωσιακό Τελωνειακό Κώδικα. Θα πρέπει να επισημάνουμε σε αυτό το σημείο ότι αυτό συνεπάγεται περιορισμό της αυτονομίας και παραχώρηση κυριαρχίας σε συλλογικό όργανο (Limbach, K., 2015, σελ. 14).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση από τη σύστασή της έως και σήμερα πραγματοποίησε μια σειρά από πράξεις για την δημιουργία και την αποτελεσματική λειτουργία της τελωνειακής ένωσης, η οποία αποτελεί ίσως και το σημαντικότερο δομικό συστατικό της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς, αλλά και απαραίτητο συστατικό του ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (Limbach, K., 2015).

Η τελωνειακή ένωση υπήρξε μέρος όλων των Συνθηκών που διέπουν τη δημιουργία και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τη Συνθήκη της Ρώμης έως και τη Συνθήκη της Λισαβόνας και αποτέλεσε ένα μεγάλο μέρος του νομοθετικού έργου της και οδηγός για τη διαδικασία ολοκλήρωσης σε άλλους τομείς της. Από το 1968 έως και το 1992 εκδόθηκαν 105 κανονισμοί, οδηγίες και τροποποιητικές διατάξεις. Το 1992 δημοσιεύεται ο κοινοτικός τελωνειακός κώδικας με τον Κανονισμό (ΕΟΚ) 2913/92 και το 1993 ο Εφαρμοστικός Κανονισμός (ΕΟΚ) 2454/93 που τον έθεσε σε ισχύ. Το 2008 δημοσιεύεται ο Εκσυγχρονισμένος Τελωνειακός Κώδικας με τον Κανονισμό (ΕΚ) 450/2008, ο οποίος δεν τίθεται ποτέ πλήρως σε ισχύ αλλά εφαρμόζεται με μεταβατικές διατάξεις. Η υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβώνας[1] αλλά και οι ανάγκες για επιπλέον μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της τελωνειακής ένωσης γεννούν την ανάγκη για αναμόρφωση του[2]. Τον Οκτώβριο του 2013 δημοσιεύεται ο Ενωσιακός Τελωνειακός Κώδικας με τον Κανονισμό (ΕΕ) 952/2013 με τις διατάξεις του να τίθενται σε ισχύ από την 1η Ιουνίου του 2016.

Όλη η σχετική νομοθεσία που δημιουργήθηκε και εφαρμόστηκε από το 1968 και έπειτα, και οι δύο τελωνειακοί κώδικες, ο Κοινοτικός και ο Ενωσιακός, είχαν συγκεκριμένο σκοπό την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών με την κοινοτική τελωνειακή νομοθεσία και την ομοιόμορφη εφαρμογή αυτής στα κ-μ. Κύριος στόχος υπήρξε η ολοκλήρωση, δηλαδή η λειτουργία όλων των τελωνειακών διοικήσεων, ως μια αρχή «ως ένα κράτος» (Limbach, K., 2015, Walsh, T., 2022).

Στον τομέα της τελωνειακής ένωσης όλα αυτά τα χρόνια σίγουρα έγιναν πολλά βήματα εμπρός που συνέβαλαν θετικά και καθοριστικά στην επιτυχία της Ευρωπαϊκής Ένωσης τόσο στη λειτουργία της όσο και προς την ολοκλήρωση της. Υπάρχουν όμως παραλείψεις και δυσλειτουργίες που προκαλούν προβλήματα στην ομοιόμορφη εφαρμογή της ενωσιακής τελωνειακής νομοθεσίας, δημιουργώντας το φαινόμενο του αδύναμου κρίκου (Walsh, T., 2022). Όλα τα παραπάνω αποτελούν και μέρος των πορισμάτων της Ομάδας Σοφών που

[1] Κανονισμός (ΕΕ) 952/2013 προοίμιο (2)
[2] Κανονισμός (ΕΕ) 952/2013 προοίμιο (1)

συστάθηκε από τον Επίτροπο Οικονομίας Paolo Gentiloni με σκοπό να πραγματοποιήσει το όραμα της προέδρου της Επιτροπής Ursula von der Leyen για αναβάθμιση της τελωνειακής ένωσης, η οποία στην παρούσα συγκυρία έχει θεμελιώδη σημασία για την ανταγωνιστικότητα, τη βιωσιμότητα και την ανθεκτικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EU COM(2023) 257 Final).

Στον σύνθετο και συνεχώς μεταβαλλόμενο σύγχρονο κόσμο τα τελωνεία καλούνται να επιτελέσουν έναν πολυδιάστατο ρόλο που ξεπερνά τον έλεγχο και την ομαλή διακίνηση του εμπορίου και τη συλλογή δασμών και φόρων. Καλούνται πλέον να εφαρμόσουν μέτρα σε τομείς ασφάλειας όπως της υγείας και του περιβάλλοντος, στην προστασία του καταναλωτή και σε περιορισμούς κτηνιατρικούς και φυτοϋγειονομικούς αλλά και στην προστασία από τη διακίνηση όπλων, πρόδρομων ουσιών και ναρκωτικών (Truel, C. Et al, 2015, σελ. 84). Αποτελούν πλέον ένα γεωπολιτικό εργαλείο άσκησης εξωτερικής πολιτικής στα χέρια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την εφαρμογή 370 ενωσιακών νομοθετικών πράξεων για την επιβολή κυρώσεων, περιορισμών και απαγορεύσεων σε διάφορους τομείς όπως το κλίμα, το περιβάλλον, η βιομηχανία κ.λπ. (ΕΕ, 2023a).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή λοιπόν για να επιτύχει την ομογενοποίηση της λειτουργίας των τελωνειακών αρχών των κ-μ και την ενιαία εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας από αυτά, ώστε τα τελωνεία να εκπληρώσουν τον σύνθετο πλέον ρόλο τους, δημοσίευσε στις 17 Μαΐου του 2023 την πρότασή της με τίτλο «Τελωνειακή Μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», η οποία περιλαμβάνει την θέσπιση νέου Ενωσιακού Τελωνειακού Κώδικα, και την κατάργηση του παλιού καθώς και την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Αρχής Τελωνείων (EU COM(2023) 258 final).

Πιο συγκεκριμένα, έχοντας υπόψη το κείμενο «*Πολιτικές κατευθύνσεις για την επόμενη Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2019-2024*», όπου περιγράφεται το όραμα της προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν, γίνεται σαφές το πόσο σημαντική είναι η μεταρρύθμιση της τελωνειακής ένωσης για το σύνολο της ΕΕ (EU DG COM, 2019). Βασικό ερώτημα αυτής της εργασίας είναι η αξιολόγηση της προτεινόμενης πρότασης ως προς το αν το πλαίσιο που προτείνεται θα επιλύσει τα προβλήματα που υπήρχαν και θα ικανοποιήσει τις παρούσες και τις μελλοντικές ανάγκες που ενδεχομένως προκύψουν, εξελίσσοντας την τελωνειακή ένωση στο επόμενο στάδιο και ικανοποιώντας παράλληλα το όραμα της προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Ειδικότερα θα επικεντρωθούμε στους τομείς της αποτελεσματικής διαχείρισης των κινδύνων και της πραγματοποίησης αποτελεσματικότερων ελέγχων, αφού αυτά τα δύο σημεία τονίστηκαν από την ίδια την πρόεδρο της Επιτροπής μέσα στο εν λόγω κείμενό της. Σε αυτό αναφέρονται επί λέξει τα κάτωθι: «*Ήρθε η ώρα να αναβαθμίσουμε την τελωνειακή*

ένωση, εφοδιάζοντάς τη με ένα ισχυρότερο πλαίσιο που θα μας δώσει τη δυνατότητα να προστατεύουμε καλύτερα τους πολίτες μας και την ενιαία αγορά μας. Θα προτείνω μια τολμηρή δέσμη μέτρων για μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή προσέγγιση με στόχο την ενίσχυση της διαχείρισης των τελωνειακών κινδύνων και την υποστήριξη αποτελεσματικών ελέγχων από τα κράτη μέλη».

Εκτός από το παρόν κεφάλαιο η εργασία περιλαμβάνει το κεφάλαιο με τίτλο «Από τον Ενωσιακό Τελωνειακό Κώδικα στην πρόταση EU Customs Reform», όπου γίνεται μια μικρή ιστορική αναδρομή στο πως φτάσαμε στην πρόταση αυτή και περιγράφονται οι προτάσεις της ΟΣΤ και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και ακολουθεί η ανάλυση της αναγκαιότητας για την προτεινόμενη τελωνειακή μεταρρύθμιση. Στο 3ο κεφάλαιο περιγράφονται οι βασικοί πυλώνες της μεταρρύθμισης, το πλαίσιο που θα χρησιμοποιηθεί για την αξιολόγηση και ακολουθεί η ανάλυση και αξιολόγηση της πρότασης. Όσον αφορά το κομμάτι της ανάλυσης, αναφέρονται τα προοίμια και αναλύονται τα άρθρα και αξιολογούνται οι προτεινόμενες αλλαγές μέσα από το πλαίσιο που προτείνουμε. Ακολουθεί το κεφάλαιο των συμπερασμάτων, το οποίο περιέχει κρίσεις και προτάσεις του συγγραφέα και, τέλος, ο επίλογος, όπου συνοψίζονται τα αποτελέσματα της ανάλυσης- αξιολόγησης της πρότασης, τα συμπεράσματα και προτείνονται πιθανά ερευνητικά ερωτήματα που χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης.

Η ανάλυση και η αξιολόγηση της πορείας της διαδικασίας της ολοκλήρωσης της τελωνειακής ένωσης μέσα από τη νομοθεσία και τα αποτελέσματα της εφαρμογής αυτής είναι ένα πεδίο που χρήζει έρευνας και περαιτέρω ανάλυσης, αφού η εμπειρία και η τεχνογνωσία που αποκτήθηκε μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα για την προώθηση της ολοκλήρωσης σε άλλους τομείς και να αποτελέσει τη βάση της μεθοδολογίας- προσέγγισης που πρέπει να ακολουθηθεί. Η ανάλυση και η αξιολόγηση της πρότασης γίνεται κατά βάση μέσω της μελέτης, ανάλυσης και σύγκρισης πρωτογενών πηγών.

2. Από τον Ενωσιακό Τελωνειακό Κώδικα στην Πρόταση «EU Customs Reform»

2.1 Ιστορικό πλαίσιο

Η θέσπιση του ΕΤΚ το 2013 και η θέση του σε εφαρμογή από τον Ιούνιο του 2016 αποτέλεσε ένα πολύ σημαντικό βήμα στην πορεία της τελωνειακής ένωσης προς την ολοκλήρωση. Τα άρθρα 30 έως 33, 114 και 207 της ΣΛΕΕ αποτέλεσαν τη νομική βάση για την δημιουργία του. Ως Κανονισμός ήταν δεσμευτικός στο σύνολο του και άμεσα εφαρμοστέος σε όλα τα κ-μ. Βασικοί στόχοι του ΕΤΚ ήταν η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε. και κατ' επέκταση των κ-μ της, η προστασία και η ασφάλεια των

πολιτών και η διευκόλυνση του νόμιμου εμπορίου, διατηρώντας μια ισορροπία με τους απαραίτητους τελωνειακούς ελέγχους, οι οποίοι θα έπρεπε να τύχουν εναρμονισμένης και τυποποιημένης εφαρμογής από όλα τα κ-μ για την αποφυγή αντιανταγωνιστικών συμπεριφορών μεταξύ τους[3] (ΕΤΚ, 2013, άρθρο 3: EU, 2022b).

Σκοπός του ΕΚΤ ήταν να εξορθολογήσει το νομικό πλαίσιο και να το απλοποιήσει ώστε να είναι το ίδιο κατανοητό σε όλους προς αποφυγή παρερμηνειών. Επίσης αποτέλεσε σημαντικό βήμα για την μετάβαση των τελωνείων στην ψηφιακή εποχή, περιγράφοντας τις απαιτήσεις για τα συστήματα Τεχνολογίας Πληροφορίας (ΤΠ) και αντικαθιστώντας έτσι το χαρτί με ένα πλήρως ηλεκτρονικό περιβάλλον, απλοποιώντας και εναρμονίζοντας παράλληλα τις τελωνειακές διαδικασίες με σκοπό την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων (Truel, C. et al, 2015: ΕΕΣ, 2018: EU, 2022b). Αυτό το πλήρως ηλεκτρονικό περιβάλλον σχεδιάστηκε να λειτουργήσει με την χρήση 17 ηλεκτρονικών συστημάτων (EU, 2022b).

Η Επιτροπή προχώρησε σε μια πρώτη αξιολόγηση της εφαρμογής του ΕΤΚ τον Ιανουάριο του 2018 και πιο συγκεκριμένα με την έκθεση της COM(2018) 39 final, όπου στα συμπεράσματα αναφέρεται πως, παρά την εισαγωγή πολλών και σημαντικών τροποποιήσεων, δεν υπήρξαν σημαντικά νομοθετικά προβλήματα κατά την εφαρμογή του και όσα εντοπίστηκαν επιλύθηκαν σχετικά άμεσα. Επιπρόσθετα επισημάνθηκε από πλευράς της Επιτροπής ότι τα οφέλη του ΕΤΚ και ο αντίκτυπος του στην τελωνειακή ένωση θα γίνονταν εμφανή με την πλήρη ανάπτυξη όλων των πληροφοριακών συστημάτων.

Η προθεσμία που είχε τεθεί για την ολοκλήρωση αυτών των συστημάτων ήταν το τέλος του 2020. Στην έκθεση αυτή γίνεται μια πρώτη παραδοχή ότι η προθεσμία αυτή ήταν φιλόδοξη και ως λόγοι καθυστέρησης της υλοποίησης αναφέρονται η πολυπλοκότητα του έργου, το κόστος ανάπτυξης και εισαγωγής των συστημάτων σε παραγωγική λειτουργία και η καθυστέρηση των συζητήσεων σχετικά με τις εκτελεστικές και συμπληρωματικές διατάξεις που διήρκησαν πολύ περισσότερο από το αναμενόμενο, με αποτέλεσμα να καθυστερήσει η έκδοση και έγκρισή τους. Αυτό οδήγησε και στην καθυστερημένη καταγραφή των λειτουργικών προδιαγραφών για κάποια από τα συστήματα (ΕΕ, 2018).

Λίγο πριν την έκθεση της Επιτροπής όμως, δημοσιεύτηκε ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 19/2017 με τίτλο «*Διαδικασίες εισαγωγής: οι αδυναμίες του νομικού πλαισίου και η αναποτελεσματική εφαρμογή έχουν αντίκτυπο στα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ*» , όπου εκεί τα συμπεράσματα δεν ήταν το ίδιο θετικά τόσο ως προς την εφαρμογή της νομοθεσίας αλλά και την ανάπτυξη των ηλεκτρονικών συστημάτων. Ειδικότερα υπήρξαν

[3] Κανονισμός (ΕΕ) 952/2013, προοίμιο (19)

κάποιες πολύ σημαντικές- ιδιαίτερες παρατηρήσεις που αφορούσαν την εφαρμογή του ΕΤΚ από τα κ-μ και φυσικά συμπεράσματα- συστάσεις προς την Επιτροπή.

Οι κυριότερες παρατηρήσεις ήταν οι κάτωθι:

α) Οι διενεργούμενοι από τις αρμόδιες τελωνειακές αρχές των κ-μ τελωνειακοί έλεγχοι υστερούν τόσο σε ποιοτικά όσο και σε ποσοτικά χαρακτηριστικά με αποτέλεσμα την απώλεια δασμών, οι οποίοι αποτελούν πηγή χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ (περίπου το 8%[4]). Το παράδοξο που διαπιστώθηκε ήταν πως υπήρχε μεγαλύτερη πιθανότητα απόδοσης οικονομικών ευθυνών από την Επιτροπή σε κ-μ που αδυνατούσαν να εισπράξουν δασμούς που χρεώθηκαν μετά από την ανακάλυψη απάτης κατόπιν διενέργειας εκ των υστέρων ελέγχου παρά σε κ-μ που δεν διενεργούσαν αντίστοιχους ελέγχους για την διαπίστωση παρατυπιών κατά την εισαγωγή[5],

β) Ύπαρξη ανεπαρκούς χρηματοδότησης για την ανάπτυξη και εγκατάσταση των απαιτούμενων ηλεκτρονικών συστημάτων τα οποία είναι συνδεδεμένα με τον ΕΤΚ και την πλήρη εφαρμογή του. Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί που υπήρχαν σε κάποια κ-μ δεν επέτρεπαν την εθνική χρηματοδότηση που απαιτούταν για την ανάπτυξη αυτών των συστημάτων[6],

γ) Στο κεφάλαιο 2, τμήμα 1 του ΕΤΚ υπήρχαν προβλέψεις για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κ-μ οι οποίες εξειδικεύτηκαν με την έκδοση των εφαρμοστικών[7] και εξουσιοδοτικών[8] πράξεων εφαρμογής του. Τα εργαλεία και τα ηλεκτρονικά συστήματα όμως που δημιουργήθηκαν για τον λόγο αυτό δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα μιας και δεν χρησιμοποιήθηκαν από τα κ-μ στο μέγιστο των δυνατοτήτων τους[9],

δ) Οι τελωνειακές αρχές των κ-μ δεν λειτουργούν ως ενιαία διοίκηση «ως μια αρχή» λόγω της μη ομοιόμορφης προσέγγισης στην πραγματοποίηση των τελωνειακών ελέγχων, των επιβαλλόμενων κυρώσεων, είτε αυτές είναι αστικές, διοικητικές ή/και ποινικές, και της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας σε διάφορα καθεστώτα[10].

Αυτό που πρέπει να επισημανθεί στο σημείο αυτό είναι πως, ενώ και οι δύο εκθέσεις πραγματοποιήθηκαν σε πολύ κοντινά διαστήματα, τα συμπεράσματα τους είναι εκ διαμέτρου αντίθετα.

Το ΕΕΣ συνέχισε την πραγματοποίηση αξιολογήσεων για την εφαρμογή του ΕΤΚ και την έκδοση ειδικών εκθέσεων. Το 2018 εκδίδει την ειδική έκθεση 26/2018 με τίτλο «Σειρά

[4] Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2023) 257 final, 17-5-2023
[5] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 19/2017, παρατηρήσεις 29-32
[6] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 19/2017, παρατηρήσεις 33-38
[7] Εκτελεστικός Κανονισμός της Επιτροπής (ΕΕ) 2015/2447
[8] Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός της Επιτροπής (ΕΕ) 2015/2446
[9] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 19/2017, παρατηρήσεις 39-61
[10] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 19/2017, παρατηρήσεις 62-69 και 89-141

καθυστερήσεων στην υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ των τελωνείων: τι έφταιξε;», όπου καταλήγει στα ίδια συμπεράσματα με την ειδική έκθεση του 2017 όσον αφορά τις καθυστερήσεις στην ανάπτυξη και την εφαρμογή των ηλεκτρονικών συστημάτων και προσθέτει ένα σημαντικό στοιχείο σχετικά με την επιλογή που έγινε για τον τρόπο ανάπτυξης των συστημάτων αυτών και την αποτυχία στην τήρηση των προθεσμιών που είχαν τεθεί.

Κατά την προετοιμασία του προγράμματος «Τελωνεία 2020» η Επιτροπή στην εκτίμηση αντικτύπου πρότεινε τέσσερα διαφορετικά σενάρια ως προς τον βαθμό κεντρικής ανάπτυξης από την ίδια την Επιτροπή ή της αποκεντρωμένης ανάπτυξης από τα κ-μ. Από τα τέσσερα σενάρια επιλέχθηκε από τα κ-μ αυτό της αποκεντρωμένης λύσης, παρότι το σενάριο της κεντρικοποιημένης προσέφερε οικονομία κλίμακας (για κάθε ένα Ευρώ που θα δαπανούνταν κεντρικά για την ανάπτυξη θα εξοικονομούνταν τέσσερα για τα κ-μ). Η επιλογή αυτή έγινε διότι θεωρήθηκε από τα κ-μ πως θα μπορούσαν να ενσωματώσουν καλύτερα στα συστήματα τις εθνικές τους απαιτήσεις, μετριάζοντας έτσι τον κίνδυνο αποτυχίας του έργου[11].

Το 2019 δημοσιεύεται από το ΕΕΣ η ειδική έκθεση 12/2019 με τίτλο «*Ηλεκτρονικό εμπόριο: πολλές από τις προκλήσεις που σχετίζονται με την είσπραξη του ΦΠΑ και των τελωνειακών δασμών δεν έχουν αντιμετωπιστεί*». Η αύξηση του ηλεκτρονικού εμπορίου αρχίζει να απασχολεί τις ευρωπαϊκές αρχές και ειδικότερα τα τελωνεία που βλέπουν να υπάρχει μεγάλη αύξηση σε αυτόν τον τρόπο διακίνησης αγαθών από και προς τρίτες χώρες. Για να γίνει αντιληπτό το μέγεθος της επιβάρυνσης των τελωνείων παρατίθενται κάποια αριθμητικά στοιχεία. Η Οδηγία (ΕΕ) 2017/2455 του Συμβουλίου που τροποποίησε προηγούμενες αντίστοιχες οδηγίες[12] εισήγαγε την υποχρέωση υποβολής ηλεκτρονικής διασάφησης για όλα τα δέματα ανεξαρτήτου αξίας και αυτό είχε ως αποτέλεσμα να υποβληθούν το 2022 περίπου ένα δισεκατομμύριο πρόσθετες τελωνειακές διασαφήσεις (ΕΕ, 2023b σελ. 4). Αυτές αποτελούν το 73% του συνόλου των τελωνειακών διασαφήσεων και το 0,5% της συνολικής αξίας των εισαγωγών (ΕΕ, 2023b σελ. 9). Από τα στοιχεία αυτά γίνεται εμφανές πως στις ηλεκτρονικές συναλλαγές το πρόβλημα εντοπίζεται κατά κύριο λόγο στην δύσκολη εφαρμογή των περιορισμών και των απαγορεύσεων που αποφασίζονται από την ΕΕ και οι οποίες συνδέονται κατά κύριο λόγο με μη χρηματοοικονομικούς κινδύνους (ΕΕ, 2023b σελ. 9), και όχι τόσο στην απώλεια δασμών και φόρων που εξακολουθούν να αποτελούν ένα πολύ μικρό μέρος της συνολικής αξίας των εισαγωγών.

[11] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 26/2018, παρατηρήσεις 41-42, πλαίσιο 3 σελ. 49
[12] Οδηγία 2006/112/ΕΚ και Οδηγία 2009/132/ΕΚ

Τον Ιούλιο του 2019 η Ursula von der Leyen ως υποψήφια Πρόεδρος της Επιτροπής κατά τον χρόνο εκείνο και στα πλαίσια της υποψηφιότητας της, παρουσίασε την πολιτική της πρόταση σχετικά με την τελωνειακή ένωση, την οποία συμπεριέλαβε και στην πολιτική της ατζέντα που δημοσιεύτηκε τον Οκτώβριο του ίδιου έτους. Σε αυτήν ανέδειξε την ανάγκη η τελωνειακή ένωση να προχωρήσει στο επόμενο επίπεδο και να υπάρξει μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή προσέγγιση. Για την επίτευξη του στόχου αυτού υπήρξαν δύο πολύ καθοριστικές εκθέσεις που έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην τελική πρόταση[13] της Επιτροπής που δημοσιεύτηκε στις 17 Μαΐου του 2023 και αποσκοπεί στην ευθυγράμμιση της τελωνειακής νομοθεσίας και της τελωνειακής ένωσης με το όραμα της προέδρου της Επιτροπής και τις σύγχρονες προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπίσουν τα τελωνεία, εκπληρώνοντας έτσι τον ρόλο και τα καθήκοντα που έχουν επωμιστεί (Erkoreka, M., 2021).

2.2 Προτάσεις της Ομάδας Σοφών για τα Τελωνεία και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

2.2.1 Ειδική έκθεση 4/21 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου «Τελωνειακοί έλεγχοι: η ανεπαρκής εναρμόνιση βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ»

Αφορμή για την διενέργεια του ελέγχου και της σύνταξης της αντίστοιχης έκθεσης από το ΕΕΣ, όπως αναφέρεται και στην παρατήρηση 17 της έκθεσης, αποτέλεσε το νέο κανονιστικό πλαίσιο τελωνειακών χρηματοοικονομικών κινδύνων, όπως αυτό καθορίστηκε από την εκτελεστική απόφαση (απόφαση FRC) που εξέδωσε η Επιτροπή το 2018 με τίτλο «*θέσπιση μέτρων για την ενιαία εφαρμογή των τελωνειακών ελέγχων μέσω του καθορισμού κοινών κριτηρίων και προτύπων δημοσιονομικού κινδύνου σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 952/2013 για τη θέσπιση του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα*» και το έγγραφο καθοδήγησης το οποίο εγκρίθηκε από τα κ-μ το 2019 (και τα δύο είναι εμπιστευτικού χαρακτήρα) (ΕΕΣ, 2021).

Τα δύο αυτά έγγραφα δημιουργήθηκαν και θεσπίστηκαν λόγω της δεσμευτικής απαίτησης του ΕΤΚ για την λήψη μέτρων από μέρους τη Επιτροπής για την διασφάλιση του ενιαίου τρόπου διενέργειας ελέγχων από όλα τα κ-μ. Με την κανονιστική απόφαση, η οποία είναι και νομικά δεσμευτική εκτελεστική απόφαση, καθορίστηκαν κοινά κριτήρια και πρότυπα δημοσιονομικού κινδύνου και οι διαδικασίες και τρόποι επιλογής (κριτήρια ανάλυσης κινδύνου) των εισαγωγών που θα υποβάλλονται σε έλεγχο (ΕΕΣ, 2021 σελ.4). Να σημειωθεί πως το έγγραφο καθοδήγησης δεν έχει νομικά δεσμευτική ισχύ ως προς την εφαρμογή του, επομένως δεν είναι ούτε εκτελεστό.

[13]Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final - 2023/0156

Από τον έλεγχο εντοπίστηκαν ελλείψεις τόσο στην διαχείριση-ανάλυση των κινδύνων όσο και στην ενιαία εφαρμογή των ελέγχων. Οι ελλείψεις αυτές συμπεριελήφθηκαν στην έκθεση σε δύο ξεχωριστές κατηγορίες παρατηρήσεων και σε δύο κατηγορίες συμπερασμάτων-συστάσεων αντίστοιχα.

2.2.1.1 Παρατηρήσεις

Πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων

Σχετικά με το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων έγιναν οι κάτωθι παρατηρήσεις: Στην απόφαση FRC διαπιστώθηκε αδυναμία στον ορισμό της έννοιας του κινδύνου με αποτέλεσμα να μην υπάρχει προτεραιοποίηση από τα κ-μ των ελέγχων που έχουν μεγάλο κίνδυνο για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Η έλλειψη επαρκών και αυστηρών κανόνων που να συνοδεύουν τους δείκτες κινδύνου και τα κριτήρια, επιτρέπει στα κ-μ να τα χρησιμοποιούν με διαφορετικούς τρόπους, αφού εναπόκειται στην διακριτική τους ευχέρεια η χρήση τους, με αποτέλεσμα να μην διασφαλίζεται ομοιόμορφος τρόπος επιλογής στόχων-αντικειμένων προς έλεγχο.

Επιπρόσθετη αδυναμία της απόφασης είναι και η ελευθερία που δίνει στα κ-μ να μειώνουν τον αριθμό των ελέγχων που θα πραγματοποιήσουν, βάσει των διαθέσιμων πόρων τους, σε επίπεδα που αυτά θεωρούν πως οι έλεγχοι αυτοί είναι διαχειρίσιμοι. Η δυνατότητα αυτή ονομάζεται «διαχείριση αντικτύπου»[14] και μέσα στην απόφαση περιγράφεται η διαδικασία χρήσης της και παρέχει στα κ-μ επίσης σημαντική διακριτική ευχέρεια αξιοποίησης της για τον περιορισμό του αριθμού των ελέγχων.

Διαπιστώθηκε πως το ευρωπαϊκό σύστημα διαχείρισης κινδύνου δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως αποτελεσματικό μιας και απουσιάζουν βασικά χαρακτηριστικά[15] που θα το χαρακτήριζαν ως τέτοιο. Στην έκθεση[16] επισημαίνονται τα ακόλουθα πέντε χαρακτηριστικά, α) έλλειψη ανάλυσης κινδύνου σε ενωσιακό επίπεδο, β) απουσία διαδικασίας εξόρυξης δεδομένων και σε εθνικό και σε ενωσιακό επίπεδο, γ) μη εναρμονισμένη προσέγγιση σχετικά με την επιλογή τυχαίου δείγματος για την πραγματοποίηση ελέγχων, δ) απουσία πλατφόρμων ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κ-μ και ε) ακατάλληλες μέθοδοι για την αντιμετώπιση χρηματοοικονομικών κινδύνων που αφορούν τις εισαγωγές μέσω ηλεκτρονικού εμπορίου.

[14] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 4/2021, παρατήρηση 27

[15] Στο «Risk Management Compentum» του Παγκόσμιου Οργανισμού Τελωνείων και στο ISO31000 μπορεί κάποιος να βρει ποιες είναι αυτές οι αρχές και τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει ένα σύστημα ανάλυσης κινδύνου

[16] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 4/2021, παρατήρηση 30

Όσον αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών, η υπάρχουσα ηλεκτρονική πλατφόρμα κρίθηκε πως δεν ανταποκρίνεται επαρκώς στις ανάγκες για την επαρκή ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των κ-μ, με αποτέλεσμα διαπιστωμένα επικίνδυνοι εισαγωγείς από κάποιο κράτος μέλος να επιλέγουν, με σκοπό να αποφύγουν τους ελέγχους, κάθε φορά άλλο κράτος μέλος για να πραγματοποιήσουν τις εισαγωγές τους.

Επίσης η περιορισμένη συχνότητα ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κ-μ και της Επιτροπής οδηγεί σε ένα σύστημα αναποτελεσματικό και μη επικαιροποιημένο ως προς την αξιολόγηση των δεικτών κινδύνων και των κριτηρίων που υπάρχουν στην απόφαση FRC. Αυτό δυσχεραίνει την αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων.

Τέλος μια σημαντική παρατήρηση ήταν η απουσία διαδικασιών παρακολούθησης της εφαρμογής του πλαισίου της απόφασης FRC αλλά και εκείνων που θα επέτρεπαν στην Επιτροπή να λάβει μέτρα σε περίπτωση που κάποιο που κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται με τις προβλέψεις της απόφασης FRC.

Ενιαία Εφαρμογή Τελωνειακών Ελέγχων

Όσον αφορά τους τελωνειακούς ελέγχους αυτό που διαπιστώνεται από την έκθεση είναι πως από το υπάρχον πλαίσιο δεν εξασφαλίζεται η ενιαία εφαρμογή τους. Ειδικότερα προέκυψε ότι τα κ-μ δεν έκαναν χρήση όλων των συνιστώμενων δεικτών, όπως αυτοί καθορίζονται από την απόφαση FRC, εφαρμόζοντας διαφορετικά κριτήρια για την επιλογή[17]. Επίσης δεν είχαν μεταβάλει ουσιαστικά την προσέγγιση που είχαν ως προς την διαχείριση κινδύνων αλλά και το μέγεθος της ελεγκτικής τους ικανότητας. Ένας λόγος της μη ενσωμάτωσης του προτεινόμενου από την απόφαση FRC πλαισίου διαχείρισης κινδύνου ήταν η ανάγκη επικαιροποίησης και αναβάθμισης των υφιστάμενων συστημάτων ΤΠ[18].

2.2.1.2 Συμπεράσματα- Συστάσεις

Μέσα από την ειδική έκθεση το ΕΕΣ προέβη σε δύο συμπεράσματα-συστάσεις, εκ των οποίων η μία αφορούσε την ενίσχυση της ενιαίας εφαρμογής των τελωνειακών ελέγχων και η άλλη την ανάπτυξη και υλοποίηση σε επίπεδο ΕΕ ολοκληρωμένης ικανότητας ανάλυσης και συντονισμού.

Σχετικά με την ενιαία εφαρμογή των τελωνειακών ελέγχων αυτό που προτάθηκε είναι η δημιουργία ενός πλαισίου δεσμευτικού ως προς την εφαρμογή του από τα κ-μ και η θέσπιση αυστηρών και συγκεκριμένων ρυθμίσεων για την παρακολούθηση της εφαρμογής του από αυτά και η επανεξέταση του. Επίσης προτάθηκε η βελτίωση της επικοινωνίας μεταξύ των κ-μ για την ανταλλαγή πληροφοριών και μία διαδικασία αξιολόγησης της χρήσης τους από

[17] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 4/2021, παρατήρηση 46
[18] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 4/2021, παρατήρηση 48

τα κ-μ μέσω υποβολής ανατροφοδότησης. Τέλος επισημάνθηκε η πραγματοποίηση ανάλυσης κινδύνου και η διαχείριση των χρηματοοικονομικών κινδύνων σε επίπεδο ΕΕ και η ανάπτυξη, η υλοποίηση και η συντήρηση βάσεων δεδομένων κινδύνου επίσης σε πανευρωπαϊκό επίπεδο[19].

Η δεύτερη σύσταση αφορούσε την δημιουργία μιας κεντρικής δομής σε επίπεδο ΕΕ ώστε να γίνεται αποτελεσματικότερη καθοδήγηση και συντονισμός στον τομέα των τελωνειακών ελέγχων. Στην κεντρική αυτή δομή προτάθηκε να πραγματοποιείται ανάλυση των χρηματοοικονομικών κινδύνων και προτείνονται ολοκληρωμένες είτε ειδικευμένες είτε γενικές δράσεις για την καλύτερη αντιμετώπιση τους. Στην σύσταση αυτή προτείνονται και κάποια σενάρια ως προς το πως θα μπορούσε να γίνει αυτό και ζητήθηκε από την Επιτροπή να τα αξιολογήσει. Τα σενάρια που προτάθηκαν και παρατίθενται όπως ακριβώς αναφέρονται στην ειδική έκθεση[20] είναι τα εξής: α) ανάθεση περισσότερων αρμοδιοτήτων στις υφιστάμενες ομάδες εργασίας για τα τελωνεία, β) η δημιουργία ειδικής υπηρεσίας στους κόλπους μιας γενικής διεύθυνσης (ή μιας διυπηρεσιακής δομής μεταξύ της ΓΔ TAXUD, της ΓΔ BUDG και της OLAF) και γ) η δημιουργία ειδικού οργανισμού της ΕΕ. Συμπληρωματικά προτάθηκε και το τι θα έπρεπε να περιλαμβάνει ο ρόλος αυτής της κεντρικής δομής. Σύμφωνα με την έκθεση λοιπόν θα πρέπει αυτή η κεντρική δομή α) να καθορίζει το ποιοι κίνδυνοι θα πρέπει να υπόκεινται σε ολοκληρωμένη προσέγγιση και να διασφαλίζει σε συνεργασία με τα κ-μ την εφαρμογή κατάλληλων μεθόδων για την αντιμετώπιση τους, β) να αναπτύξει αποτελεσματική ικανότητα εξόρυξης δεδομένων με σκοπό την χρήση τους στην διενέργεια ανάλυσης κινδύνου σε επίπεδο ΕΕ και γ) να δημιουργήσει εργαλεία ΤΠ για την ανάλυση και την διαχείριση κινδύνων με σκοπό την εφαρμογή των συστάσεων ελέγχου και την εκ των υστέρων παρακολούθησης τους.

Για την υλοποίηση των δύο αυτών συστάσεων προτάθηκαν και χρονοδιαγράμματα υλοποίησης τους. Για την πρώτη σύσταση προτάθηκε το έτος 2022 και για την δεύτερη το έτος 2023, που όμως δεν τηρήθηκαν. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι πολλές από τις παρατηρήσεις και συστάσεις υπήρχαν και στην ειδική έκθεση 19/2017 του ΕΕΣ με ό,τι αυτό συνεπάγεται ως προς την ερμηνεία του σχετικά με την ταχύτητα αντίδραση της ΕΕ και της πραγματοποίησης των απαιτούμενων και αναγκαίων αλλαγών για την καλύτερη λειτουργία της τελωνειακής ένωσης.

[19] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 4/2021, σύσταση 1, σελ. 39-40
[20] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 4/2021, σύσταση 2, σελ. 40-41

2.2.2 Έκθεση της Ομάδας Σοφών για τα Τελωνεία[21]

Η ΟΣΤ αποτελούνταν από 12 μέλη και συγκροτήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2021 από τον Επίτροπο για την Οικονομία Paulo Gentiloni με σκοπό την παροχή προτάσεων και ιδεών σχετικά με τον τρόπο που θα αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις και τα προβλήματα της τελωνειακής ένωσης. Η έκθεση της ΟΣΤ διαβιβάστηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο προς ενημέρωση και εξέταση (EC, 2022a, σελ.6).

Η ΟΣΤ πραγματοποίησε μια σειρά από ακροάσεις με εμπειρογνώμονες προερχόμενους από τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, ενώσεις καταναλωτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων, φορέων εκμετάλλευσης λιμανιών, αεροδρομίων και ταχυδρομικών υπηρεσιών, εταιρειών logistics, ακαδημαϊκών, διεθνών οργανισμών και τελωνειακές διοικήσεις κ-μ και τρίτων χωρών και κατέληξε σε μεγάλο αριθμό διαπιστώσεων- παρατηρήσεων και σε δέκα συγκεκριμένες προτάσεις.

2.2.2.1 Παρατηρήσεις

Μια γενική παρατήρηση που υπάρχει και μπορεί κάποιος να εντοπίσει σε πολλά σημεία της έκθεσης αφορά την ανομοιογένεια της εφαρμογής των κανόνων και των διαδικασιών από τα κ-μ. Αποτέλεσμα αυτού να μην πραγματώνεται η επιθυμία της ΕΕ σχετικά με το τι αναμένεται να συνεισφέρει η τελωνειακή ένωση σε αυτήν και τι τελικά συνεισφέρει. Η ανομοιομορφία της εφαρμογής της ενωσιακής τελωνειακής νομοθεσίας από τα κ-μ διαπιστώθηκε πως οφείλεται στο κενό που δημιουργείται από τις περιορισμένες επιχειρησιακές ικανότητες (στον έλεγχο και στην έρευνα) και τις διαφορετικές ελεγκτικές προτεραιότητες που έχουν αρκετά κ-μ σε σχέση με τις νομοθετικές φιλοδοξίες που έχει η ΕΕ όταν νομοθετεί για την τελωνειακή ένωση.

Επίσης αυτή η περιορισμένη επιχειρησιακή ικανότητα κάποιων κ-μ αλλά και στο σύνολο, πέρα από τους χρηματοοικονομικούς κινδύνους που εγκυμονεί, οδηγεί στην εισαγωγή επικίνδυνων και μη συμμορφούμενων προϊόντων στο έδαφος της ΕΕ με αποτέλεσμα την μην εκπλήρωση των προσδοκιών για την παροχή ασφάλειας και προστασίας στους πολίτες και τις επιχειρήσεις της ΕΕ.

Παρότι με τον ΕΤΚ εισήχθησαν πολλές καινοτομίες, αυτές αποδείχθηκαν ανεπαρκείς στην αντιμετώπιση των προκλήσεων και δεν μπόρεσαν να βοηθήσουν τα ευρωπαϊκά τελωνεία να λειτουργήσουν «ως μια αρχή». Η αλλαγή στον όγκο και στο είδος του εμπορίου και ειδικότερα με την μεγέθυνση του ηλεκτρονικού εμπορίου βρήκε τα τελωνεία απροετοίμαστα για να αντιμετωπίσουν αυτές τις αλλαγές, τόσο λόγω της έλλειψης του

[21] Έκθεση Ομάδας Σοφών για τα τελωνεία, «Βάζοντας περισσότερη Ένωση στα Ευρωπαϊκά Τελωνεία, Δέκα προτάσεις για να καταστεί η Τελωνειακή Ένωση της ΕΕ κατάλληλη για μια Γεωπολιτική Ευρώπη»

κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου όσο και των περιορισμένων δυνατοτήτων τους με αποτέλεσμα να υπάρχει διαφυγή δασμών και φόρων αλλά και υποβάθμιση της ασφάλειας και της προστασίας.

Επισημάνθηκε η απουσία αξιόπιστου και συνεκτικού πλαισίου για την μέτρηση του τελωνειακού κενού στην είσπραξη δασμών, δηλαδή του ποσού των δασμών που εισπράττει η ΕΕ σε σχέση με αυτό που πραγματικά θα μπορούσε να εισπράξει. Η μέτρηση αυτού του κενού θα βοηθούσε την ΕΕ να πάρει τις κατάλληλες αποφάσεις για τον περιορισμό του, λαμβάνοντας τα κατάλληλα νομοθετικά και επιχειρησιακά μέτρα, αφού θα μπορούσε να εντοπίσει την πηγή του προβλήματος.

Μια πολύ σημαντική διαπίστωση- παρατήρηση είναι πως πολλά εμπλεκόμενα μέρη (ιδιώτες, εγκεκριμένοι οικονομικοί φορείς, μεταφορείς κ.λπ.) που συνεργάζονται με τα τελωνεία διαμαρτυρήθηκαν για την απουσία κοινής εφαρμογής των τελωνειακών μέτρων για μη-συμμορφούμενα αγαθά, τις διαφορετικές πρακτικές ελέγχου στα συνοριακά σημεία εισόδου και στις διαφορετικές μεθόδους εφαρμογής των κυρώσεων.

Ένας τομέας που επίσης έγιναν παρατηρήσεις ήταν αυτός των τελωνειακών δεδομένων. Ο κατακερματισμός που υπάρχει, η φτωχή ποιότητα και διαθεσιμότητα τους και ο περιορισμένος διαμοιρασμός τους μεταξύ των κ-μ και της Επιτροπής οδηγεί σε ένα σύστημα διαχείρισης και ανάλυσης κινδύνου υποβαθμισμένο και αναποτελεσματικό τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο. Επισημάνθηκε πως η καθυστέρηση της υλοποίησης των κατάλληλων συστημάτων ΤΠ είναι ο βασικός παράγοντας για την κακή λειτουργία της τελωνειακής ένωσης στον τομέα αυτό και πως οι όποιες νομοθετικές πρωτοβουλίες εισήχθησαν από τον ΕΤΚ ή άλλες διατάξεις δεν προσέδωσαν τα αναμενόμενα οφέλη.

Η απουσία αυτών των συστημάτων ΤΠ και η έλλειψη κοινών προτύπων στην συλλογή και χρήση των δεδομένων αποτελούν εμπόδιο για την πλήρη ψηφιοποίηση της ΕΕ και την αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των τελωνείων και των αρχών που δραστηριοποιούνται στην επιτήρηση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και των αρχών επιβολής του νόμου που δρουν στα σύνορα.

Δεν πραγματοποιήθηκαν οι επενδύσεις που απαιτούνταν, από τις ανάγκες και τις συνθήκες που δημιουργήθηκαν, σε σύγχρονο εξοπλισμό, σε αριθμό προσωπικού και στις απαραίτητες επαγγελματικές ικανότητες-δεξιότητες που θα έπρεπε να έχει. Δεξιότητες που δεν συμβαδίζουν με τις απαιτήσεις της εποχής σε θέματα σύγχρονων τεχνολογιών για την ανάλυση κινδύνων και τον εντοπισμό τους, και την πραγματοποίηση αποδοτικών και αποτελεσματικών ελέγχων.

Τέλος πολύ σημαντική ήταν η επισήμανση πως το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο για τον συντονισμό της ενωσιακής διαχείρισης των κινδύνων υπό την επίβλεψη τη Επιτροπής

αποδείχθηκε ανεπαρκές και δημιούργησε οφέλη για κ-μ εις βάρος άλλων και πως οι εθνικές προσεγγίσεις στην εφαρμογή των κανονισμών και των κανόνων σχετικών με την τελωνειακή ένωση θα πρέπει να αποφευχθούν-εξαλειφθούν ώστε να υπάρχει ομοιόμορφο όφελος από όλα τα κ-μ. Όσον αφορά την βιώσιμη ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος (Πράσινη Συμφωνία) η συμμετοχή των τελωνείων είναι μικρή αυτή τη στιγμή ενώ κατέχουν μοναδική θέση στην διακίνηση των αγαθών και η συνεισφορά τους θα μπορούσε να είναι μεγάλη.

Οι προτάσεις της ΟΣΤ, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις αδυναμίες που εντοπίστηκαν και τις διαπιστώσεις που έγιναν, στοχεύουν στην δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης όπου όλες οι τελωνειακές αρχές εφαρμόζουν ομοιόμορφα την ευρωπαϊκή τελωνειακή νομοθεσία, την αντιλαμβάνονται και την κατανοούν το ίδιο, εφαρμόζουν αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισης κινδύνων και ίδιο επίπεδο ελέγχων και όλα αυτά γίνονται κάτω από έναν αποτελεσματικό κεντρικό συντονισμό.

2.2.2.2 Προτάσεις

Στην έκθεση της ΟΣΤ σε ξεχωριστό κεφάλαιο με τίτλο «*Δέκα προτάσεις για ένα «τεράστιο άλμα» για τα τελωνεία*» βρίσκονται οι δέκα προτάσεις της για μια τελωνειακή μεταρρύθμιση που θα οδηγήσει την τελωνειακή ένωση στο επόμενο επίπεδο μέσα από μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή προσέγγιση. Οι δέκα προτάσεις που έγιναν είναι οι ακόλουθες:

1) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να καταθέσει έως τα τέλη του 2022 μια δέσμη μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένου του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα, εφαρμόζοντας τις συστάσεις που περιέχονται σε αυτήν την έκθεση, σχετικά με τις διαδικασίες, τις ευθύνες και τις υποχρεώσεις, και τη διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Τελωνειακής Ένωσης.
2) Εισαγωγή μιας νέα προσέγγισης στα δεδομένα που απαιτούνται, με επίκεντρο τη λήψη δεδομένων καλύτερης ποιότητας με βάση εμπορικές πηγές, διασφαλίζοντας ότι θα επικυρώνονται σε όλη την αλυσίδα, θα μοιράζονται καλύτερα μεταξύ των τελωνειακών διοικήσεων και θα χρησιμοποιούνται καλύτερα για τη διαχείριση κινδύνων στην ΕΕ. Να διευκρινιστεί ποιοι ιδιωτικοί φορείς – συμπεριλαμβανομένων των πλατφόρμων ηλεκτρονικού εμπορίου – πρέπει να παρέχουν δεδομένα, με επιβάρυνση για μη συμμόρφωση. Να δημιουργηθεί για τις επιχειρήσεις ένα ενιαίο σημείο εισαγωγής δεδομένων για τις τελωνειακές διατυπώσεις και ένα ενιαίο παράθυρο/πύλη. Τα δεδομένα πρέπει να αποθηκεύονται και να διαχειρίζονται σωστά σε μια κεντρική «αποθήκη» δεδομένων. Ο υπάρχων προϋπολογισμός για την περίοδο 2021-2027 θα μπορούσε να επικεντρωθεί εκ νέου σε αυτούς τους στόχους.

3) Δημιουργία ενός ολοκληρωμένου πλαισίου συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των ευρωπαϊκών τελωνείων, με τις αρχές εποπτείας της αγοράς, άλλους φορείς επιβολής του νόμου και φορολογικές αρχές για μια ολοκληρωμένη διαχείριση των κινδύνων σε επίπεδο ΕΕ
4) Σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού Τελωνείων για την παροχή υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας στην Επιτροπή και στα κ-μ. Η διακυβέρνησή του θα πρέπει να σέβεται την υπάρχουσα κατανομή αρμοδιοτήτων.
5) Εισαγωγή προσέγγισης βάσει συστήματος που θα έχει ως πυρήνα ένα μεταρρυθμισμένο σύστημα Εξουσιοδοτημένου Οικονομικού Φορέα διευρυμένο σε εύρος, πολυεπίπεδο και πιο αποτελεσματικό, για την διευκόλυνση του εμπορίου με το χτίσιμο εμπιστοσύνης.
6) Εισαγωγή ενός νέου μοντέλου ABC (Εγκεκριμένος (Authorised), Δεσμευμένος (Bonded) ή υποκείμενος σε μεγαλύτερο έλεγχο (or subject to greater Control), στο οποίο οι φορείς εκμετάλλευσης θα επιθυμούν να αποκτήσουν την ιδιότητα του Εγκεκριμένου Οικονομικού Φορέα ώστε να αποκτήσουν εμπορική πρόσβαση στην αγορά της ΕΕ. Σε αντίθετη περίπτωση, θα κατατίθεται από τον ΕΟΦ εγγύηση, έναντι της οποίας οι αρχές της ΕΕ ενδέχεται να επιβάλλουν σημαντική χρέωση για εσφαλμένη δήλωση ή παραβιάσεις κανόνων, ώστε να επιτρέψει την πρόσβαση του συγκεκριμένου ΕΟΦ στην αγορά. Οι μικρές μη εμπορικές αποστολές θα συνεχίσουν να αποστέλλονται με τις συνήθεις διαδικασίες, αλλά χωρίς προτεραιότητα και υπόκεινται σε επίπεδο ελέγχων που αντικατοπτρίζει την κατάστασή τους ως «μη αξιόπιστη»
7) Κατάργηση του ορίου απαλλαγής από τελωνειακούς δασμούς των 150 ευρώ για το ηλεκτρονικό εμπόριο και απλούστευση της διαδικασίας εφαρμογής των συντελεστών δασμών για αποστολές χαμηλής αξίας
8) Εφαρμογή δέσμης μέτρων για τα πράσινα τελωνεία της ΕΕ
9) Ενίσχυση με τους απαραίτητους πόρους, βελτίωση των δεξιοτήτων των υπαλλήλων και αναβάθμιση του εξοπλισμού των Τελωνείων για να είναι απολύτως ικανά να εκπληρώσουν την αποστολή τους.
10) Εισαγωγή ετήσιας έκθεσης για το κενό των τελωνειακών εσόδων βασισμένη σε συμφωνημένη μεθοδολογία και πλαίσιο δεδομένων για την καλύτερη διαχείριση της είσπραξης εσόδων από τα τελωνεία.

2.3 Αναγκαιότητα της πρότασης για την Ευρωπαϊκή Τελωνειακή Μεταρρύθμιση

Οι απαιτήσεις από τα τελωνεία σήμερα είναι τελείως διαφορετικές από ότι ήταν το 1968 που δημιουργήθηκε η τελωνειακή ένωση. Δεν αποτελούν πλέον μια υπηρεσία που είναι υπεύθυνη μόνο για την συλλογή δασμών και φόρων για λογαριασμό των κ-μ και της ΕΕ. Ένα μέρος των δασμών αποτελούν παραδοσιακούς ιδίους πόρους της Ένωσης και οι οποίοι ανέρχονται περίπου στο 11% του προϋπολογισμού της. Ο ρόλος των τελωνείων έχει αναβαθμιστεί και περιλαμβάνει νέα καθήκοντα στους τομείς της ασφάλειας και της προστασίας των πολιτών της ΕΕ (Ghiran, A., et al, 2020: Walsh, T., 2022: ΕΕ, 2022a: ΕΕ, 2023a: ΕΕ, 2023b).

Καλούνται να εφαρμόσουν, πέρα από την ενωσιακή τελωνειακή νομοθεσία, περιορισμούς και απαγορεύσεις που προέρχονται από 370 νομοθετικές πράξεις τις ΕΕ και αφορούν τους τομείς του περιβάλλοντος, όπως την διακίνηση επικίνδυνων αποβλήτων αλλά και προϊόντων που πρέπει να παράγονται με την εφαρμογή αυστηρών κανόνων για την βιώσιμη ανάπτυξη και προστασίας του περιβάλλοντος· της υγείας, για προϊόντα και φάρμακα που πρέπει να συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις και τις οδηγίες της ΕΕ και δεν είναι επικίνδυνα για τον άνθρωπο, τα ζώα και τα φυτά»· τομείς ασφάλειας όπως την διακίνηση όπλων και παράνομων ναρκωτικών ουσιών· της παράνομης διακίνησης καπνικών προϊόντων, ρευστών διαθεσίμων και πολιτιστικών αγαθών· της προστασίας των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας (Ghiran, A., et al, 2020: Walsh, T., 2022: ΕΕ, 2022a: ΕΕ, 2023a: ΕΕ, 2023b).

Τα τελευταία χρόνια έχει παρατηρηθεί και σημαντική αύξηση στον όγκο των εμπορικών συναλλαγών με τρίτες χώρες, ενώ και το είδος του εμπορίου έχει αλλάξει με την ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου και τις απευθείας συναλλαγές των πολιτών της ΕΕ με επιχειρήσεις στην Κίνα και αλλού για την προμήθεια προϊόντων, και αυτό έχει ως αποτέλεσμα το τελωνειακό μοντέλο ελέγχων και διαχείρισης και ανάλυσης κινδύνου που ισχύει να μην μπορεί να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις (Ghiran, A., et al, 2020: Walsh, T., 2022: ΕΕ, 2022a: ΕΕ, 2023a: ΕΕ, 2023b).

Η απόφαση της ΕΕ, η οποία υπαγορεύθηκε και από τις συνθήκες που επικρατούν, για την εφαρμογή πολιτικών για πράσινη και βιώσιμη ανάπτυξη[22] λόγω της κλιματικής αλλαγής[23] και προστασίας των ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας[24], για ψηφιακή μετάβαση λόγω των

[22] Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου για τον καθορισμό απαιτήσεων οικολογικού σχεδιασμού όσον αφορά τα βιώσιμα προϊόντα και για την κατάργηση της οδηγίας 2009/125/ΕΚ, COM(2022) 142 final.

[23] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 517/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τα φθοριούχα αέρια του θερμοκηπίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 842/2006.

[24] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 338/97 του Συμβουλίου, της 9ης Δεκεμβρίου 1996, για την προστασία των ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας με τον έλεγχο του εμπορίου τους.

τεχνολογικών εξελίξεων, για τον προτεινόμενο κανονισμό για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων[25], τον προτεινόμενο κανονισμό σχετικά με την απαγόρευση της διάθεσης προϊόντων στην ενιαία αγορά που έχουν παραχθεί εξ ολοκλήρου ή εν μέρει με καταναγκαστική εργασία[26]. Ταυτόχρονα και οι γεωπολιτικές εξελίξεις με την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία και η εφαρμογή κυρώσεων και περιορισμών τόσο στις εισαγωγές όσο και στις εξαγωγές, έχουν αλλάξει εντελώς το περιβάλλον μέσα στο οποίο πρέπει τα τελωνεία να λειτουργήσουν (Ghiran, A., et al, 2020: Walsh, T., 2022: ΕΕ, 2022a: ΕΕ, 2023a: ΕΕ, 2023b).

Η διασφάλιση της επιτυχούς λειτουργίας της ενιαίας αγοράς της ΕΕ και του χώρου ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης καθιστά την εξέλιξη της τελωνειακής ένωσης στο επόμενο επίπεδο απολύτως αναγκαία, μιας και τα υπάρχοντα νομοθετικά εργαλεία και η υπάρχουσα πολυεπίπεδη μορφή διακυβέρνησης δοκιμάστηκαν και κρίθηκαν ανεπαρκή. Για τον λόγο αυτό η Επιτροπή τον Μάιο του 2023 για να ικανοποιήσει τις ανάγκες που έχουν δημιουργηθεί αλλά και αυτές που πιθανόν θα δημιουργηθούν στο μέλλον ανακοίνωσε την πρόταση[27] της για την θέσπιση νέου ΕΤΚ και την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής Τελωνείων (Ghiran, A., et al, 2020: Walsh, T., 2022: ΕΕ, 2022a: ΕΕ, 2023a: ΕΕ, 2023b).

3. Πρόταση «EU Customs Reform», Ανάλυση-Αξιολόγηση

3.1 Βασικοί Πυλώνες της Μεταρρύθμισης

Η παρούσα πρόταση αποτελεί μια φιλόδοξη και ρηξικέλευθη μεταρρύθμιση και θεωρητικά την πιο ολοκληρωμένη από την δημιουργία της τελωνειακής ένωσης. Ταυτόχρονα εισάγει ένα νέο εντελώς νομοθετικό πλαίσιο αλλά και τροποποιεί το παλιό, ώστε να συμβαδίσει με τις προτεινόμενες αλλαγές. Όπως αναφέρεται και στην ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «*Τελωνειακή μεταρρύθμιση: Μετάβαση της τελωνειακής ένωσης στο επόμενο στάδιο*» (ΕΕ, 2023b), η μεταρρύθμιση βασίστηκε σε τρεις θεμελιώδεις αρχές που είναι α) η αποδοτική τελωνειακή ένωση, β) η γεωπολιτική τελωνειακή ένωση και γ) η ευέλικτη και ανθεκτική στις μελλοντικές εξελίξεις τελωνειακή ένωση.

Για την δημιουργία του νέου ΕΤΚ με σκοπό την ικανοποίηση των βασικών αυτών αρχών η Επιτροπή βασίστηκε σε πολύ μεγάλο βαθμό στα συμπεράσματα και τις προτάσεις της έκθεσης της ΟΣΤ, η οποία αποτέλεσε συνέχεια της έρευνας που πραγματοποιήθηκε και

[25] Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1025/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση της οδηγίας 87/357/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της οδηγίας 2001/95/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, COM(2021) 346.

[26] Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την απαγόρευση των προϊόντων καταναγκαστικής εργασίας στην αγορά της Ένωσης, COM(2022) 453 final.

[27] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final - 2023/0156

δημοσιεύθηκε το 2020 με τίτλο «*The Future of Customs in the EU 2040*»[28]. Η Επιτροπή, έχοντας υπόψη τις τρεις βασικές αρχές που θα πρέπει να διέπουν την λειτουργία της τελωνειακής ένωσης, στην εκτίμηση των επιπτώσεων (EC, 2023b) που δημοσιεύτηκε ταυτόχρονα με την πρόταση, εξετάστηκαν τέσσερις επιλογές- σενάρια. Επιλέχθηκε το τέταρτο που περιελάμβανε την απλούστευση των τελωνειακών διαδικασιών και την εφαρμογή τους μέσω του ΤΚΔΕΕ, τον οποίο θα διαχειρίζεται η Τελωνειακή Αρχή της ΕΕ, μία αρχή επιφορτισμένη και με άλλα καθήκοντα. Δύο λοιπόν είναι οι βασικοί πυλώνες της τελωνειακής μεταρρύθμισης που προτάθηκε.

Τελωνειακός Κόμβος Δεδομένων της ΕΕ

Ο τελωνειακός κόμβος δεδομένων της ΕΕ[29] θα αποτελέσει το εργαλείο για την ψηφιακή μετάβαση των τελωνείων, ενός κεντρικοποιημένου πληροφοριακού συστήματος που θα περιορίσει τα λειτουργικά κόστη συντήρησης και ανάπτυξης εθνικών πληροφοριακών συστημάτων και θα οδηγήσει στην απλούστευση των διαδικασιών, στην ενίσχυση της ασφάλειας και της προστασίας μέσω της ενιαίας συλλογής δεδομένων και της κοινής διαχείρισης και ανάλυσης κινδύνων. Σημαντική θα είναι και η συνεισφορά του στην διαχείριση των προβλημάτων που υπάρχουν από την απότομη αύξηση του ηλεκτρονικού εμπορίου και στην αποτελεσματική και αποδοτική εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων που προτείνονται. Επιπρόσθετα θα αποτελέσει την πλατφόρμα ανταλλαγής δεδομένων με άλλες αρχές και οργανισμούς της ΕΕ με σκοπό την αποτελεσματική εφαρμογή όλων των τομεακών πολιτικών της Ένωσης, διευκολύνοντας την λειτουργία της τελωνειακής ένωσης ως γεωπολιτικό εργαλείο. Πιθανόν στο μέλλον να υπάρξει διασύνδεσή του και με τρίτες χώρες.

Τελωνειακή Αρχή της ΕΕ

Ίσως η πιο σημαντική αλλαγή στην λειτουργία της τελωνειακής ένωσης να είναι η δημιουργία μιας δομής για κεντρικοποιημένη διαχείριση των τελωνειακών ελέγχων και των κινδύνων σε ενωσιακό επίπεδο μέσω και της επίβλεψης και λειτουργίας του ΤΚΔΕΕ, η οποία θα οδηγήσει τα ευρωπαϊκά τελωνεία στο επιθυμητό «δράση ως μια οντότητα- act as one». Η θεσμοθέτηση και η δημιουργία της ΤΑΕΕ[30] αναμένεται να συνεισφέρει σε μια πιο ορθολογική κατανομή των διαθέσιμων πόρων μέσω της αποτελεσματικής αξιολόγησης και

[28] Ghiran, A., Hakami, A., Bontoux, L. and Scapolo, F., (2020), *The Future of Customs in the EU 2040*, έρευνα που πραγματοποιήθηκε από το Κοινό Ερευνητικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε συνεργασία με την DG TAXUD.

[29] Νομοθετικές ρυθμίσεις και πιο αναλυτική περιγραφή υπάρχει στον τίτλο 3 (βλέπε κεφ. 3.7) αλλά σχεδόν και στους περισσότερους τίτλους υπάρχει αναφορά σε αυτόν και είναι κάτι που αναδεικνύει την θεμελιώδη σημασία του στην τελωνειακή μεταρρύθμιση.

[30] Στον τίτλο 12 (βλέπε κεφ. 3.16) υπάρχει ανάλυση και αξιολόγηση της νομοθετικής ρύθμισης για την δημιουργία και την λειτουργία της

του εντοπισμού των αδυναμιών της κάθε εθνικής τελωνειακής αρχής στην εφαρμογή της τελωνειακής και κάθε σχετικής ενωσιακής νομοθεσίας που εφαρμόζεται από τα τελωνεία.
Η ανάπτυξη από την ΤΑΕΕ κοινών προτύπων λειτουργίας και πραγματοποίησης των ελέγχων, και η ανάπτυξη κοινών εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων και προτύπων θα αποτελέσει ένα ακόμη σημαντικό βήμα για την ενιαία διοίκηση και εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας. Επίσης η ανάπτυξη πολιτικών διαχείρισης κρίσεων και η διαχείριση των κρίσεων αλλά και η επίβλεψη εφαρμογής των επιβαλλόμενων κυρώσεων από την ΕΕ σε τρίτες χώρες θα είναι δικό της αντικείμενο.

3.2 Πλαίσιο αξιολόγησης

Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, είναι πολύ σημαντικό να καθοριστεί το πλαίσιο αξιολόγησης της πρότασης. Το πλαίσιο αυτό προτείνεται να έχει δύο επίπεδα. Το ένα επίπεδο αφορά τρείς διαστάσεις που καθορίζουν το επίπεδο λειτουργίας της τελωνειακής ένωσης και θα αξιολογηθεί κατά πόσο αυτές ικανοποιούνται με τις προτεινόμενες αλλαγές. Οι διαστάσεις αυτές είναι α) η αποτελεσματική διαχείριση και ανάλυση κινδύνων, β) η ομοιομορφία στην διενέργεια των ελέγχων και γ) η ομοιομορφία της λειτουργίας των τελωνειακών αρχών, ενώ το άλλο επίπεδο αφορά το πως οι προτεινόμενες αλλαγές συνεισφέρουν στις δύο αρχές που διέπουν την λειτουργία των τελωνείων ώστε να επιτελούν αποτελεσματικά τον ρόλο τους. Οι δύο αυτές αρχές είναι η Αρχή της Εξυπηρέτησης και η Αρχή της Προστασίας (περιλαμβάνεται τόσο ο όρος ασφάλεια όσο και προστασία, safety and security). Οι τρεις προαναφερθείσες διαστάσεις αποτελούν επιμέρους χαρακτηριστικά των δύο αρχών. Ειδικότερα, η Αρχή της Εξυπηρέτησης περιλαμβάνει την διάσταση της αποτελεσματικής ανάλυσης κινδύνου και την ομοιομορφία της λειτουργίας των τελωνειακών αρχών και η Αρχή της Προστασίας την διαχείριση των κινδύνων και την ομοιομορφία στην διενέργεια και την ποιότητα των ελέγχων.
Η Αρχή της Εξυπηρέτησης επιβάλλει στα τελωνεία να διευκολύνουν την ομαλή ροή του νόμιμου εμπορίου και την κίνηση των επιβατών χωρίς την ύπαρξη περιττών διοικητικών διαδικασιών και επιβαρύνσεων που οδηγούν σε καθυστερήσεις και αυξημένα κόστη. Η εφαρμογή ενός αποτελεσματικού συστήματος ανάλυσης κινδύνου και η επιλογή εκείνων των στόχων που παρουσιάζουν χαρακτηριστικά υψηλής επικινδυνότητας είναι ένα μέτρο που ικανοποιεί αυτή την αρχή.
Η Αρχή της Προστασίας υποχρεώνει τα τελωνεία να πραγματοποιούν τον απαραίτητο αριθμό στοχευμένων ελέγχων κάνοντας χρήση τεχνικών ανάλυσης κινδύνου και ηλεκτρονικών συστημάτων με σκοπό την διενέργεια αποτελεσματικών ελέγχων με επεμβατικά ή μη μέσα, δίωξης α) χωρίς να παρεμποδίζεται το εμπόριο και ταυτόχρονα να

μην επιτρέπεται η είσοδος στην ΕΕ ειδών και αγαθών που μπορεί να βλάψουν τα χρηματοικονομικά συμφέροντα της ίδιας και των πολιτών της, και β) να περιορίζουν τους μη χρηματοοικονομικούς κινδύνους λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα ώστε να μην υπονομεύεται το επίπεδο προστασίας και ασφάλειας των πολιτών.

Αν θα μπορούσε να περιγραφεί μαθηματικά σε μια εξίσωση, η εξίσωση θα ήταν η παρακάτω,

$$\sum (\text{Αρχή της Εξυπηρέτησης}) + \sum (\text{Αρχή της Προστασίας}) = A$$

Στην εξίσωση αυτή το Α είναι η μέγιστη τιμή που μπορεί να λάβει το άθροισμα και συμβολίζει το μέγιστο της ικανότητας λειτουργίας ενός τελωνείου ή τελωνειακής αρχής στο σύνολο της. Όπου $\sum (\text{Αρχή της Εξυπηρέτησης}) \leq \frac{A}{2}$ και $\sum (\text{Αρχή της Προστασίας}) \leq \frac{A}{2}$ διότι η ισορροπία καθορίζει το επίπεδο της αποτελεσματικής και αποδοτικής λειτουργίας.

3.3Νομοθετική δομή της πρότασης

Τη νομοθετική βάση για την πρόταση αυτή αποτελούν τα άρθρα 33, 114 και 207 της ΣΛΕΕ και η νομική πράξη που επιλέχθηκε είναι αυτή του Κανονισμού με δεσμευτικό χαρακτήρα για τα κ-μ ως προς την εφαρμογή της.

Ο νέος ΕΤΚ που προτείνεται χωρίζεται σε 15 τίτλους και ο κάθε τίτλος σε επιμέρους κεφάλαια και τμήματα. Στο προοίμιο και ειδικότερα στα σημεία αναφοράς προσδιορίζεται η νομική βάση του Κανονισμού, οι προπαρασκευαστικές πράξεις και η ακολουθούμενη συνήθης νομοθετική διαδικασία για την έκδοση του. Περιέχει τίτλους με στοιχεία του ΕΤΚ που θα αντικαταστήσει αλλά και νέους τίτλους που εισάγουν τα νέα στοιχεία, όπως η Τελωνειακή Αρχή της ΕΕ (ΤΑΕΕ), ο μηχανισμός αντιμετώπισης κρίσεων, ο τελωνειακός κόμβος δεδομένων της ΕΕ (ΤΚΔΕΕ), η κοινή διαχείριση κινδύνων, η συλλογή δεδομένων και των δεδομένων που απαιτούνται για την ανάλυση κινδύνου, η τελωνειακή συνεργασία, διατάξεις σχετικά με τις τελωνειακές παραβάσεις και τις μη ποινικές κυρώσεις και η εισαγωγή διαδικασίας μέτρησης των επιδόσεων της τελωνειακής ένωσης.

Στα υποκεφάλαια που ακολουθούν γίνεται ανάλυση των τίτλων της πρότασης για την θέσπιση του νέου ΕΤΚ, δίνοντας μεγαλύτερο βάρος σε αυτούς που εισάγουν νέα στοιχεία και που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με την διαχείριση και ανάλυση κινδύνου, τους αποτελεσματικότερους ελέγχους και την ίδρυση της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ και συνδέονται με τις συστάσεις του ΕΕΣ και τις προτάσεις της ΟΣΤ.

3.4 Προοίμιο

Οι αιτιολογικές σκέψεις του Προοιμίου ανέρχονται σε 74, δηλαδή 20 περισσότερες σε σχέση με το Προοίμιο του προηγούμενου ΕΤΚ, τον οποίο και θα αντικαταστήσει. Είναι πιο αναλυτικές και περιγράφουν-αιτιολογούν με περισσότερη σαφήνεια τους λόγους για τους οποίους επιλέγεται η συγκεκριμένη νομοθέτηση στο διατακτικό (άρθρα).

Ενώ οι αιτιολογικές σκέψεις του υφιστάμενου ΕΤΚ κατά κύριο λόγω περιστρέφονται γύρω από τις τελωνειακές διαδικασίες όπως τα καθεστώτα, τα ειδικά καθεστώτα, την γένεση τελωνειακής οφειλής, την έννοια του Εγκεκριμένου Οικονομικού Φορέα (ΕΟΦ) και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του κ.ά., οι αιτιολογικές σκέψεις της πρότασης για το νέο ΕΤΚ περιλαμβάνουν αιτιολόγηση για την δημιουργία του τελωνειακού κόμβου δεδομένων της ΕΕ[31], τις διαδικασίες διαχείρισης και ανάλυσης του κινδύνου[32], το επίπεδο συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των τελωνειακών αρχών της ΕΕ αλλά και με άλλες αρχές[33], την θέσπιση μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων[34], την δημιουργία, λειτουργία και αρμοδιότητες της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ[35] και την συνεργασία της με τις υπόλοιπες αρχές της ΕΕ που σχετίζονται με την εποπτεία της αγοράς, τους φορείς επιβολής του νόμου και διαχείρισης συνόρων κ.ά., την διεθνής συνεργασία[36], την θέσπιση ενός ελάχιστου κοινού πυρήνα τελωνειακών παραβάσεων και μη ποινικών κυρώσεων[37] και την θέσπιση διαδικασίας αξιολόγησης των επιδόσεων της τελωνειακής ένωσης[38].

Μέσα από το προοίμιο γίνεται αντιληπτό πως αναγνωρίζεται πλέον – και μέσα από τη νομοθεσία της ΕΕ – η σημασία της τελωνειακής ένωσης και των τελωνείων κατ' επέκταση και ο γεωπολιτικός και σύνθετος ρόλος τους πέρα από τον ρόλο που είχαν μέχρι σήμερα. Ο προτεινόμενος ΕΤΚ δεν αποτελεί απλώς ένα νομοθετικό κείμενο που ρυθμίζει τελωνειακές διαδικασίες και ενοποιεί την τελωνειακή νομοθεσία αλλά ένα κείμενο που επηρεάζεται και αλληλοεπιδρά αμφίδρομα, και συνδέεται και με άλλες τομεακές πολιτικές της ΕΕ.

3.5 Τίτλος 1, Γενικές διατάξεις

Πολλά από τα στοιχεία που υπάρχουν σε αυτόν τον τίτλο του νέου ΕΤΚ υπάρχουν και στον ΕΤΚ που είναι σε ισχύ. Οι κυριότερες διαφορές που εντοπίζονται είναι οι κάτωθι:

α) Στο άρθρο 1 «Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής» στην παρ. 1 προστίθεται το παρακάτω κείμενο «*Ο παρών κανονισμός θεσπίζει επίσης την Τελωνειακή Αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Τελωνειακή Αρχή της ΕΕ) και τους κανόνες, τα κοινά πρότυπα και ένα πλαίσιο διακυβέρνησης για τη δημιουργία του τελωνειακού κόμβου δεδομένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: τελωνειακός κόμβος δεδομένων της ΕΕ)*».

β) Στο άρθρο 2 όπου αποτυπώνεται η αποστολή των τελωνειακών αρχών υπάρχει εντυπωσιακή διεύρυνση της αποστολής των τελωνείων σε σχέση με τον ΕΤΚ. Στον ισχύον

[31] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, προοίμιο, αιτιολογικές σκέψεις 18-30
[32] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, προοίμιο, αιτιολογικές σκέψεις 20,31,32,35,38,43,53
[33] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, προοίμιο, αιτιολογικές σκέψεις 24,25,26,27,53,58,60
[34] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, προοίμιο, αιτιολογική σκέψη 52
[35] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, προοίμιο, αιτιολογικές σκέψεις 21,23,27,28,51-57,59,65
[36] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, προοίμιο, αιτιολογική σκέψη 60
[37] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, προοίμιο, αιτιολογικές σκέψεις 61-64
[38] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, προοίμιο, αιτιολογική σκέψη 65

ΕΤΚ ως αποστολή αναφέρεται «*Οι τελωνειακές αρχές είναι κατά κύριο λόγο υπεύθυνες για την εποπτεία του διεθνούς εμπορίου της Ένωσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, συμβάλλουν στο δίκαιο και ανοικτό εμπόριο, στην εφαρμογή των εξωτερικών πτυχών της εσωτερικής αγοράς, στην εφαρμογή της κοινής εμπορικής πολιτικής και των λοιπών κοινών πολιτικών της Ένωσης που έχουν σχέση με το εμπόριο καθώς και στη συνολική ασφάλεια της αλυσίδας εφοδιασμού*» ενώ στον προτεινόμενο ΕΤΚ «*Προκειμένου να επιτευχθεί εναρμονισμένη εφαρμογή των τελωνειακών ελέγχων, να ενεργεί η τελωνειακή ένωση ως ενιαίο σύνολο και να συμβάλλει στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, οι τελωνειακές αρχές είναι υπεύθυνες για την προστασία των δημοσιονομικών και οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και των κρατών μελών της, για την κατοχύρωση της ασφάλειας και της προστασίας και για τη συμβολή στις άλλες πολιτικές της Ένωσης που αφορούν την προστασία των πολιτών και των κατοίκων, των καταναλωτών, του περιβάλλοντος και του συνόλου των εφοδιαστικών αλυσίδων, για την προστασία της Ένωσης από το παράνομο εμπόριο, για τη διευκόλυνση των νόμιμων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και για την εποπτεία του διεθνούς εμπορίου της Ένωσης, ώστε να συμβάλλουν στο δίκαιο και ανοικτό εμπόριο και στην κοινή εμπορική πολιτική».*

Στο άρθρο αυτό παρατηρούμε την διεύρυνση του ρόλου των τελωνείων σε τομείς όπως της ασφάλειας και της προστασίας και την εμπλοκή τους σε άλλες τομεακές πολιτικές της Ένωσης που σχετίζονται με την προστασία των πολιτών και του περιβάλλοντος. Επίσης η προστασία των δημοσιονομικών και οικονομικών συμφερόντων μεταφέρεται από τον σκοπό στην αποστολή. Με την διεύρυνση αυτή ο νομοθέτης θέτει και τρεις στόχους στις τελωνειακές αρχές τους οποίους και παραθέτει στην αρχή του άρθρου, εναρμονισμένη εφαρμογή τελωνειακών ελέγχων, λειτουργία της τελωνειακής ένωσης ως ενιαίο σύνολο και συμβολή τους στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Σημαντικές αλλαγές υπάρχουν και στο που κυρίως αποσκοπούν τα μέτρα που εφαρμόζουν οι τελωνειακές αρχές. Πρώτη σημαντική προσθήκη εντοπίζεται στην είσπραξη των δασμών και λοιπών επιβαρύνσεων, όπου προστίθεται ότι τα μέτρα αποσκοπούν στην ορθή είσπραξη τους και όχι απλά στην είσπραξη τους. Δεύτερη σημαντική προσθήκη είναι πως θα πρέπει να θεσπιστούν μια σειρά από κατάλληλα μέτρα ώστε τα εμπορεύματα που είναι επικίνδυνα για την ασφάλεια και την προστασία των πολιτών να μην εισέρχονται στο τελωνειακό έδαφος της Ένωσης αλλά ούτε να εξέρχονται από αυτό.

γ) Στο άρθρο 5 αυξάνεται ο αριθμός των ορισμών από 42 σε 64, ώστε να καλυφθούν οι αναθεωρημένες διατάξεις που αφορούν τις τελωνειακές διαδικασίες και τις νέες προσθήκες.

3.6 Τίτλος 2, Υποχρεώσεις και Δικαιώματα των Προσώπων Όσον Αφορά την Τελωνειακή Νομοθεσία

Στον τίτλο αυτό περιλαμβάνονται αλλαγές που αφορούν τον καθορισμό των ευθυνών των εισαγωγέων και των εξαγωγέων έναντι των τελωνείων. Επίσης έχουμε την εισαγωγή ενός νέου στοιχείου σε σχέση με τον υφιστάμενο ΕΤΚ: την υποχρέωση των διαδικτυακών πωλητών και των πλατφορμών ηλεκτρονικού εμπορίου να λειτουργούν ως εισαγωγείς και να παρέχουν όλα τα απαραίτητα δεδομένα και τις απαραίτητες πληροφορίες στις τελωνειακές αρχές. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότερη ανάλυση κινδύνων μέσω της συλλογής μεγαλύτερου όγκου δεδομένων-πληροφοριών και μεγαλύτερο επίπεδο ασφάλειας, ικανοποιώντας έτσι την αρχή της προστασίας.

Στο κεφάλαιο 4 έχουμε την εισαγωγή ενός νέου καθεστώτος, αυτό του «Αξιόπιστου και Ελεγμένου Συναλλασσόμενου» για την διευκόλυνση τόσο του εμπορίου όσο και των τελωνειακών αρχών. Η εισαγωγή αυτής της μεταρρύθμισης θα βελτιώσει σημαντικά την ομαλή διακίνηση αλλά και τους ελέγχους, ικανοποιώντας έτσι και τις δύο αρχές της εξυπηρέτησης και της προστασίας.

3.7 Τίτλος 3, Τελωνειακός Κόμβος Δεδομένων της ΕΕ

Στις αιτιολογικές σκέψεις 18, 20 και 24 του Προοιμίου αιτιολογείται η αναγκαιότητα για την δημιουργία του ΤΚΔΕΕ καθώς και η χρησιμότητά του. Η ανάγκη για ενιαίο επίπεδο ψηφιοποίησης και ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τους οικονομικούς φορείς σε όλα τα κ-μ αποτελεί την αιτιολόγηση της αναγκαιότητας αυτής. Στο σημείο αυτό βλέπουμε πάλι την σύνδεση της τελωνειακής ένωσης με την εσωτερική αγορά. Επίσης αναλύεται η σημαντικότητα του ρόλου του ΤΚΔΕΕ, πέρα από την χρησιμότητα του για τα τελωνεία, σχετικά με την αποτελεσματικότητα των ελέγχων που πραγματοποιούν άλλες αρχές στην εσωτερική αγορά. Επίσης τονίζεται η συνεισφορά του στην προώθηση της διασυνοριακής και διατομεακής διαλειτουργικότητας στην ΕΕ. Τέλος αναφέρονται οι υπόλοιπες ευρωπαϊκές αρχές και οργανισμοί που θα έχουν πρόσβαση στα δεδομένα του ΤΚΔΕΕ και προσδιορίζεται το επίπεδο πρόσβασής τους σε αυτόν.

Αρχικώς θα γίνει σταδιακή ενσωμάτωση των υπαρχόντων συστημάτων ΤΠ στον κόμβο. Όταν ο κόμβος αυτός περιέλθει σε πλήρη λειτουργία, θα ενσωματώσει και θα αντικαταστήσει σταδιακά όλα τα υπάρχοντα συστήματα ΤΠ. Όλα τα δεδομένα πλέον θα συλλέγονται, θα επεξεργάζονται και θα αναλύονται για σκοπούς ανάλυσης κινδύνου κεντρικοποιημένα σε επίπεδο ΕΕ. Ο τίτλος αυτός περιλαμβάνει διατάξεις εξ ολοκλήρου καινούργιες που αφορούν τις λειτουργίες και τον σκοπό του ΤΚΔΕΕ καθώς και την διασυνδεσιμότητά του με εθνικές εφαρμογές για την αμφίδρομη ανταλλαγή και χρήση δεδομένων από τα κ-μ. Καθορίζονται οι σκοποί της επεξεργασίας των δεδομένων στον

τελωνειακό κόμβο και παρατίθενται αναλυτικά ποιες αρχές μπορούν να έχουν πρόσβαση και το επίπεδο πρόσβαση τους[39].

Αυτό που αξίζει να επισημανθεί και προκαλεί, για μία από αυτές, αρνητική εντύπωση είναι πως η κάθε αρχή δεν έχει την ίδια δικαιοδοσία πρόσβασης. Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 31 η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) μπορεί να επεξεργάζεται όλα τα είδη δεδομένων που περιέχει ο κόμβος «*αποκλειστικά και στον βαθμό που είναι αναγκαίος για την εκτέλεση των δραστηριοτήτων της που αφορούν τελωνειακά θέματα σύμφωνα με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 515/97 του Συμβουλίου*». Με την παρ. 6 η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (ΕΡΡΟ) μπορεί να έχει πρόσβαση μόνο κατόπιν αιτήματος «*αποκλειστικά και στον βαθμό που είναι αναγκαίος για την εκτέλεση των καθηκόντων της σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου28, εφόσον η συμπεριφορά που διερευνά η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία αφορά τα τελωνεία*».

Με την σημαντική αυτή προσθήκη στον νέο ενωσιακό κώδικα και την δημιουργία του ΤΚΔΕΕ ικανοποιούνται και οι τρεις διαστάσεις που επιλέχθηκαν να χρησιμοποιηθούν ως πλαίσιο αξιολόγησης αλλά και οι δύο βασικές αρχές. Πιο συγκεκριμένα με τη συλλογή των δεδομένων σε μια κεντρικοποιημένη βάση και τις υπόλοιπες λειτουργίες που προβλέπεται αυτός ο κόμβος να έχει[40] υπό την διαχείριση του από την ΤΑΕΕ θα γίνει ένα αποτελεσματικό βήμα για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των κινδύνων αλλά και της πραγματοποίησης ποιοτικότερης ανάλυσης αυτών ακόμη και με την χρήση τεχνητής νοημοσύνης και θα οδηγήσει σε μια πιο ομοιόμορφη εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας από τα κ-μ. Επίσης η διαλειτουργικότητα του με άλλα ηλεκτρονικά συστήματα της ΕΕ και διεθνών οργανισμών αλλά και η διασύνδεση όλων των εθνικών συστημάτων για την ανταλλαγή και επεξεργασία δεδομένων θα οδηγήσει σε αποτελεσματικότερη συνεργασία τόσο της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ με τις υπόλοιπες αρχές τις ΕΕ όσο και μεταξύ των τελωνειακών αρχών των κ-μ, ικανοποιώντας έτσι την διάσταση της ομοιομορφίας λειτουργίας και της αρχής της προστασίας. Η ικανοποίηση της αρχής της προστασίας θα επιτευχθεί επίσης και μέσω της ομοιομορφίας της διενέργειας ελέγχων, διασφαλίζοντας και την αποτελεσματικότητα τους μιας και τα αποτελέσματα ενός ελέγχου που διενεργήθηκε από κάποιο κράτος μέλος θα περιέρχεται και στην γνώση των υπόλοιπων κ-μ. Όσον αφορά την αρχή της εξυπηρέτησης η αποτελεσματική ανάλυση κινδύνου θα οδηγήσει και σε καλύτερα στοχευμένους ελέγχους,

[39] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 31
[40] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 29 παρ. 1

χωρίς να παρεμποδίζεται η ομαλή ροή της διακίνησης των αγαθών και η επιβάρυνση των νόμιμων συναλλασσόμενων με περιττά έξοδα.

3.8 Τίτλος 4, Τελωνειακή Επιτήρηση, Τελωνειακοί Έλεγχοι και Διαχείριση Κινδύνων

Στο πρώτο κεφάλαιο του τίτλου αυτού που αφορά την τελωνειακή επιτήρηση εντοπίζονται ουσιαστικές αλλαγές στον προσδιορισμό της αρμοδιότητας των τελωνείων. Σύμφωνα με την παρ. 4 άρθρο 42 καθορίζονται ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του τελωνείου, που είναι αρμόδιο για τον τόπο εγκατάστασης του αξιόπιστου και ελεγμένου συναλλασσομένου ή του θεωρούμενου εισαγωγέα. Ο λόγος που γίνεται αυτή η αλλαγή είναι η αποτελεσματικότερη είσπραξη των τελωνειακών επιβαρύνσεων και ο περιορισμός της δασμοφοροαποφυγής ειδικότερα σε περιπτώσεις που προκύπτουν επιπλέον χρεώσεις που διαπιστώνονται έπειτα από την διενέργεια εκ των υστέρων ελέγχων.

Σε αντίθεση με τον παρόντα ΕΤΚ, στον οποίο η διαχείριση κινδύνων[41] και οι τελωνειακοί έλεγχοι αποτελούν ένα άρθρο του[42], στον προτεινόμενο ΕΤΚ αναπτύσσονται σε δύο ξεχωριστά κεφάλαια. Αυτό είναι και φυσικό επακόλουθο, μιας και ήταν τα δύο θέματα που αποτέλεσαν κομμάτι της αναφοράς της Προέδρου της Επιτροπής αλλά και έγιναν μνείες ότι υστερούν και χρήζουν σημαντικής βελτίωσης σε πολλές εκθέσεις του ΕΕΣ και της Έκθεσης της ΟΣΤ.

Το κεφάλαιο δύο με τίτλο «Τελωνειακοί Έλεγχοι» περιέχει δύο σημαντικές αλλαγές. Στην παρ. 1 άρθρο 43 εντοπίζεται στο τέλος της πρότασης η παρακάτω προσθήκη «... *συμπεριλαμβανομένων των τυχαίων ελέγχων*». Η πραγματοποίηση τυχαίων ελέγχων είναι μεγάλης σημασίας διότι διασφαλίζει την δημιουργία ενός αποτελεσματικού πλαισίου αξιολόγησης της ποιότητας ανάλυσης κινδύνου και των στοχευμένων ελέγχων, μπορεί να εντοπίσει νέους μη ανιχνευθέντες κινδύνους[43] και να λειτουργήσει ως εργαλείο για την μέτρηση του μεγέθους της παραβατικότητας μέσω της χρήσης κατάλληλων μοντέλων. Επίσης η σημασία των τυχαίων ελέγχων τονίζεται και στην απόφαση FRC (Financial Risk Criteria) [44]χωρίς όμως να υπάρχουν κανόνες ή οδηγίες για την εφαρμογή τους.

Στο τέλος των άρθρων 44 ως 48 υπάρχει η πρόβλεψη για την έκδοση εκτελεστικών πράξεων από την Επιτροπή σχετικά με την επαλήθευση των παρεχόμενων πληροφοριών, την εξέταση και την δειγματοληψία των εμπορευμάτων, τα μέτρα στα οποία συνίστανται τα μέτρα

[41] Στις αιτιολογικές σκέψεις 31 και 32 του προοιμίου αναλύεται η σημασία της ολοκληρωμένης διαχείρισης κινδύνων σε ενωσιακό επίπεδο η οποία θα οδηγήσει σε εναρμόνιση την διενέργεια των τελωνειακών ελέγχων. Επιπρόσθετα περιγράφεται το πλαίσιο για να επιτευχθεί αυτό.

[42] Κανονισμός (ΕΕ) 952/2013, άρθρο 46

[43] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 4/2021, παρατήρηση 35

[44] Απόφαση της Επιτροπής C(2018) 3293 final, εμπιστευτικό έγγραφο που δεν είναι διαθέσιμο στο κοινό

εξακρίβωσης της ταυτότητας και τα μέτρα τα οποία εφαρμόζονται στους εκ των υστέρων ελέγχους. Η έκδοση εκτελεστικών πράξεων από την Επιτροπή αποσκοπεί κατά κύριο λόγο στην δημιουργία ενός πλαισίου για την ομοιόμορφη εφαρμογή και διενέργεια των τελωνειακών ελέγχων από όλα τα κ-μ.

Το κεφάλαιο τρία με τίτλο «Διαχείριση τελωνειακών κινδύνων» αποτελεί ένα σημαντικό κομμάτι της μεταρρύθμισης του ΕΤΚ, στο οποίο περιγράφονται με σαφή τρόπο η διαδικασία διαχείρισης των χρηματοοικονομικών και μη χρηματοοικονομικών κινδύνων, οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των τελωνειακών αρχών, της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ και της Επιτροπής και ο ρόλος του ΤΚΔΕΕ ο οποίος θα αποτελέσει κεντρικό εργαλείο υποστήριξης στον τομέα της διαχείρισης κινδύνων μιας και θα είναι το μέσο για την ανταλλαγή και χρήση πληροφοριών σχετικά με την διαχείριση των κινδύνων και των υποδεικνυόμενων και πραγματοποιθέντων ελέγχων. Οι τελωνειακές αρχές των κ-μ συνεχίζουν να έχουν τον πρώτο λόγο στην λήψη μέτρων μετριασμού του κινδύνου, στην διενέργεια των ελέγχων και στην εκτέλεση εθνικών δραστηριοτήτων σχετικές με την διαχείριση και την ανάλυση κινδύνου καθώς και την συνεργασία με άλλες αρμόδιες εθνικές αρχές.

Για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των τελωνειακών κινδύνων επιλέγεται ένα διαφορετικό μοντέλο από αυτό που υπάρχει τώρα. Η ΤΑΕΕ θα έχει κεντρικό ρόλο στην διαχείριση των κινδύνων σε ενωσιακό επίπεδο, θα συλλέγει, θα ανταλλάσσει, θα επεξεργάζεται, θα αναλύει δεδομένα και θα παράγει σήματα κινδύνου ως αποτέλεσμα ανάλυσης κινδύνου, και θα εκδίδει συστάσεις ελέγχου προς τα κ-μ. Τα κ-μ σε περίπτωση που δεν εκτελέσουν κάποια σύσταση ελέγχου θα πρέπει να αιτιολογούν επαρκώς στην ΤΑΕΕ την πράξη τους αυτή. Στην διαχείριση κινδύνων οι εθνικές τελωνειακές αρχές εξακολουθούν να έχουν σημαντικό ρόλο, όμως προστίθεται η ισχυρή αλληλεπίδραση με την ΤΑΕΕ.

Τέλος μια σημαντική προσθήκη που προτείνεται είναι η εισαγωγή της διαδικασίας αξιολόγησης της διαχείρισης τελωνειακών κινδύνων που θα διενεργείτε με την συνεργασία της Επιτροπής, της ΤΑΕΕ και των εθνικών τελωνειακών αρχών. Σκοπός είναι η αξιολόγηση της εφαρμογής της διαχείρισης κινδύνων ώστε να επιτυγχάνεται συνεχής βελτίωση της στρατηγικής και επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς της.

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις ικανοποιούνται και οι τρείς διαστάσεις του πλαισίου αξιολόγησης αλλά και οι δύο αρχές. Η αποτελεσματικότερη διαχείριση επιτυγχάνεται με την ύπαρξη μιας κεντρικής αρχής, η οποία θα έχει επιχειρησιακό, διαχειριστικό, συντονιστικό και εποπτικό ρόλο[45]. Η ομοιομορφία στην διενέργεια των ελέγχων και στην λειτουργία των τελωνειακών αρχών επιτυγχάνεται με την υποχρέωση των κ-μ να ενημερώνουν την ΤΑΕΕ

[45] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρα 50-54

για τις αποφάσεις και τα αποτελέσματα των ελέγχων τους ή να αιτιολογούν την μη πραγματοποίηση ελέγχων όταν υπάρχει σχετική σύσταση και να μοιράζονται τα προϊόντα της ανάλυσης κινδύνου που πραγματοποιούν, τα οποία υποχρεωτικά θα πρέπει να καταγράφουν στον τελωνειακό κόμβο δεδομένων της ΕΕ[46].

3.9 Τίτλος 5, Υπαγωγή Εμπορευμάτων σε Τελωνειακό Καθεστώς

Ο τίτλος αυτός αφορά τα τελωνειακά καθεστώτα και καθορίζει διαδικασίες και τους όρους ως προς την τελωνειακή διαχείριση τους. Δεν υπάρχουν σημαντικές αλλαγές σε σχέση με τον υφιστάμενο ΕΤΚ. Διευθετεί θέματα ως προς την απελευθέρωση και την παράδοση των εμπορευμάτων από τους αξιόπιστους και ελεγμένους συναλλασσομένους χωρίς την παρέμβαση των τελωνειακών αρχών θέτοντας τους κανόνες και θεσπίζει τις υποχρεώσεις τους. Επίσης δίνεται στα τελωνεία η δυνατότητα να παρεμβαίνουν σε όλες αυτές τις διαδικασίες όταν πρόκειται για την διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ ή όταν πρόκειται για εμπορεύματα που δεν πληρούν κανόνες ασφαλείας που έχουν τεθεί από την ΕΕ για την εισαγωγή τους και είναι επικίνδυνα για την ασφάλεια των πολιτών της. Η παρέμβαση τους μπορεί να γίνει είτε με τη διακοπή διακίνησης των εμπορευμάτων είτε με την άρνηση χορήγησης άδειας παράδοσης, ενώ παρέχεται και το δικαίωμα κατάσχεσής τους. Τέλος το κεφάλαιο αυτό περιέχει μεταβατικές διατάξεις σχετικά με την εφαρμογή και τη συνέχιση των υφιστάμενων διαδικασιών μέχρι να επιτευχθεί μετάβαση στα νέα ηλεκτρονικά συστήματα επεξεργασίας και διαχείρισης δεδομένων.

Για την ικανοποίηση των δύο αρχών που διέπουν την λειτουργία των τελωνείων γίνεται σαφές πως ο νομοθέτης επιζητεί την συνεργασία μεταξύ των ιδιωτών και των εθνικών αρχών με την ανταλλαγή πληροφοριών και την δημιουργία σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ τους.

3.10 Τίτλος 6, Εμπορεύματα που Μεταφέρονται Εντός του Τελωνειακού Εδάφους της Ένωσης

Με τις προτεινόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις στον τίτλο αυτό η Επιτροπή έχει ως στόχο να επιτύχει ουσιαστική μείωση της πολυπλοκότητας και των διοικητικών επιβαρύνσεων όσον αφορά τις τελωνειακές διαδικασίες που σχετίζονται με την μεταφορά των εμπορευμάτων και να περιορίσει του κινδύνους. Όσον αφορά τον εντοπισμό των κινδύνων τα τελωνεία θα εστιάζουν πλέον στην επιτήρηση της εφοδιαστικής αλυσίδας και όχι στην επιμέρους αποστολή. Ο ΤΚΔΕΕ αποτελεί το βασικό εργαλείο για την συλλογή και την επεξεργασία όλων των σχετιζόμενων πληροφοριών-δεδομένων με την μεταφορά. Ένα ελάχιστο σύνολο πληροφοριών καθίσταται απαιτητό και αυτές θα παρέχονται ξεχωριστά από τον μεταφορέα και τον εισαγωγέα. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ο εισαγωγέας θα παράσχει πληροφορίες που

[46] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 51 παρ. 6, άρθρο 53-54

αφορούν τα εμπορεύματα και ο μεταφορέας πληροφορίες σχετικά με το τελωνείο (πρώτης εισόδου) που θα εισέλθει στην ΕΕ, το δρομολόγιο που θα ακολουθήσει και το τελωνείο προορισμού, έχοντας την υποχρέωση να ενημερώνει άμεσα τις αρχές σε περίπτωση μεταβολής κάποιων από τα παραπάνω στοιχεία.

Οι ως άνω πληροφορίες πρέπει να παρέχονται εκ των προτέρων από όλους τους εμπλεκόμενους και θα αποτελούν μέρος της ανάλυσης κινδύνου. Η παροχή των απαιτούμενων πληροφοριών για κάθε αποστολή φορτίων καθίσταται υποχρεωτική ώστε τα εμπορεύματα να μπορούν εισέλθουν στο τελωνειακό έδαφος της Ένωσης. Οι πληροφορίες που θα παρέχουν μεταφορείς και εισαγωγείς θα συνδέονται αυτόματα για κάθε αποστολή. Οι πληροφορίες αυτές θα είναι διαθέσιμες στο τελωνείο πρώτης εισόδου για την διενέργεια ανάλυσης κινδύνου με σκοπό την λήψη αναγκαίων μέτρων ανάλογα με το αποτέλεσμα της ανάλυσης. Η ΤΑΕΕ στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της θα προβαίνει και αυτή ταυτόχρονα σε αντίστοιχες ενέργειες και θα μπορεί να εκδώσει συστάσεις προς το τελωνείο εισόδου σχετικά με την λήψη των κατάλληλων μέτρων.

Με τις διατάξεις που προτείνονται στον τίτλο αυτό η ΕΕ είναι πολύ πιθανόν να επιτύχει ως προς όλες τις διαστάσεις του πλαισίου αξιολόγησης που τίθενται στην παρούσα μελέτη. Η εκ των προτέρων παροχή πληροφοριών σχετιζόμενες με την μεταφορά φορτίων εντός της ΕΕ, η συλλογή τους από διάφορες πηγές της εφοδιαστικής αλυσίδας και η δυνατότητα ταυτόχρονης επεξεργασίας τους μέσω του ΤΚΔΕΕ τόσο από την ΤΑΕΕ όσο και τις εθνικές τελωνειακές αρχές οδηγούν σε ομοιόμορφη λειτουργία των τελωνείων και αποτελεσματικότερη διαχείριση των κινδύνων τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Όσον αφορά τις δύο αρχές εξυπηρετούνται και οι δύο, μιας και η διευκόλυνση του εμπορίου επιτυγχάνεται λόγω της απλούστευσης των διαδικασιών, και ταυτόχρονα αυξάνεται το επίπεδο της προστασίας λόγω ενίσχυσης της ποιότητας της ανάλυσης κινδύνου μέσω των κεντρικοποιημένα παρεχόμενων πιο ποιοτικών πληροφοριών σχετικά με τα μεταφερόμενα φορτία και της πολυεπίπεδης επεξεργασίας τους. Αυτό που πρέπει να επισημανθεί είναι πως στην αρχή πιθανόν να παρατηρηθούν κάποιες δυσκολίες και να επιβαρυνθούν διοικητικά οι εμπλεκόμενοι στην μεταφορά μιας και να απαιτηθεί μεγαλύτερος όγκος παροχής πληροφοριών από την μεριά τους, αυτό όμως θα αντισταθμιστεί από τις γρηγορότερες διαδικασίες που θα επιτυγχάνονται κατά την είσοδο και κατά τον τελωνισμό μειώνοντας τον χρόνο για την θέση σε ελεύθερη κυκλοφορία ενός φορτίου.

3.11 Τίτλος 7, Εμπορεύματα που Μεταφέρονται Εκτός του Τελωνειακού Εδάφους της Ένωσης

Ο τίτλος αυτός διευθετεί και ρυθμίζει τις διαδικασίες που αφορούν την εξαγωγή των εμπορευμάτων από το τελωνειακό έδαφος της Ένωσης. Λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών

που έχουν δημιουργηθεί από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία και της γεωπολιτικής διάστασης που θέλει η Επιτροπή να αποκτήσει η τελωνειακή ένωση, ο αποτελεσματικότερος έλεγχος για την εξαγωγή εμπορευμάτων έχει αποκτήσει ξεχωριστό ενδιαφέρον.

Με τις προτεινόμενες διατάξεις καθίσταται υποχρεωτική η παροχή εκ των προτέρων των ελάχιστων πληροφοριών που ορίζονται από σχετικό άρθρο. Η μόνη διαφορά είναι ότι οι πληροφορίες σχετικά με τα προς εξαγωγή εμπορεύματα σε αντίθεση με τα προς εισαγωγή, παρέχονται μόνο από τον εξαγωγέα και όχι και από τον μεταφορέα. Τα τελωνεία, αφού συλλέξουν τις απαραίτητες πληροφορίες, θα προβαίνουν στην ανάλυση κινδύνου και αναλόγως του αποτελέσματος θα προβαίνουν και στις απαραίτητες ενέργειες. Σε αντίθεση με τον υφιστάμενο ΕΤΚ, η ανάλυση κινδύνου για τα προς εξαγωγή εμπορεύματα έχει την ίδια βαρύνουσα σημασία όπως και με τα προς εισαγωγή εμπορεύματα και για αυτό προτείνεται η ίδια διαδικασία-μεθοδολογία της ανάλυσης κινδύνου των πληροφοριών.

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις ενισχύεται το επίπεδο προστασίας και ασφάλειας, μιας και τα τελωνεία έχουν πλέον μεγαλύτερη ικανότητα στην επιτήρηση και την επιβολή των όποιων κανόνων που σχετίζονται με τις απαγορεύσεις. Όμως θα υπάρξει μια επιβάρυνση σε θέματα εξυπηρέτησης, δηλαδή διευκόλυνσης, του εξαγωγικού εμπορίου, η οποία όμως θα αντισταθμιστεί από τον περιορισμό των παράνομων εξαγωγών προς όφελος των νόμιμων.

3.12 Τίτλος 8, Ειδικά Καθεστώτα

Στον τίτλο αυτό δεν υπάρχουν διαφοροποιήσεις με τον υφιστάμενο ΕΤΚ, μιας και διατηρεί τα ίδια ειδικά καθεστώτα της διαμετακόμισης (εξωτερική και εσωτερική), ενωσιακή διαμετακόμιση, αποθήκευση, τελωνειακή αποταμίευση, προσωρινή εισαγωγή κ.λπ. Όπως αναφέρεται και στις παραγράφους 33 έως και 47 του Προοιμίου, σκοπός των όποιων αλλαγών προτείνονται είναι η αύξηση της διαφάνειας σχετικά με τα πρόσωπα που είναι υπεύθυνα για τα καθεστώτα και η βελτίωση της λογοδοσίας του υπεύθυνου οικονομικού φορέα. Στον συγκεκριμένο τίτλο δεν μπορούμε να εφαρμόσουμε το πλαίσιο αξιολόγησης που έχουμε προτείνει διότι πραγματεύεται αντικείμενα που δεν επηρεάζουν τις διαστάσεις που έχουν επιλεγεί προς αξιολόγηση.

3.13 Τίτλος 9, Δασμολογική Κατάταξη, Καταγωγή και Αξία Εμπορευμάτων

Με τον 9ο τίτλο θεσπίζονται μια σειρά αναλυτικών κανόνων σχετικά με την εφαρμογή των εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών και τους δασμούς αντινταμπινγκ. Δεν υπάρχουν ιδιαίτερες τροποποιήσεις σε αυτά μιας και αυτά ρυθμίζονται από διεθνείς κανόνες του Παγκόσμιου Οργανισμού Τελωνείων και του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου αλλά και με διμερείς εμπορικές συμφωνίες που έχει συνάψει η ΕΕ με τρίτες χώρες.

Υπάρχει όμως μια σημαντική προσθήκη με το άρθρο 156 που αφορά την απλούστευση[47] στην διαδικασία για τα προϊόντα που διακινούνται μέσω του ηλεκτρονικού εμπορίου όταν ο εισαγωγέας αποφασίσει να κάνει χρήση απλουστευμένης δασμολογικής μεταχείρισης. Εδώ ρυθμίζεται και ο υπολογισμός της δασμολογητέας αξίας του διακινούμενου προϊόντος.

3.14 Τίτλος 10, Τελωνειακές Οφειλές και Εγγυήσεις

Στον τίτλο 10 εισάγεται μια πολύ σημαντική απλούστευση που αφορά τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και τους οικονομικούς φορείς και αφορά τον τόπο γένεσης της οφειλής. Η οφειλή θα θεωρείται πλέον ότι γεννάται στον τόπο όπου είναι καταχωρημένος ο εισαγωγέας, και όχι στο τόπο που κατατίθεται η τελωνειακή διασάφηση. Η αλλαγή αυτή επέρχεται λόγω της διαφορετικής προσέγγισης που θα έχουν πλέον τα τελωνεία, αφού θα επιτηρούν όλη την εφοδιαστική αλυσίδα και κυρίως τον εισαγωγέα ή εξαγωγέα κατά περίπτωση και όχι μόνο την αποστολή. Με την αλλαγή του τόπου γένεσης της οφειλής θεωρείται ότι τα τελωνεία θα έχουν πιο πλεονεκτική θέση στην διενέργεια λογιστικών και άλλων ελέγχων.

Επίσης με το άρθρο 180 προβλέπεται ότι ο υπολογισμός του ποσού του καταβλητέου εισαγωγικού ή εξαγωγικού δασμού θα γίνεται από τον εισαγωγέα ή τον εξαγωγέα αντίστοιχα και οι τελωνειακές αρχές θα αποδέχονται το ποσό αυτό με την επιφύλαξη των εκ των υστέρων ελέγχων. Με την διάταξη αυτή, ενώ απλοποιείται και διευκολύνεται το εμπόριο και ικανοποιείται η αρχή της εξυπηρέτησης, δημιουργείται μείζον θέμα ως προς την αρχή της προστασίας για τον εξής λόγο. Όπως επισημάνθηκε τόσο στην έκθεση 4/2021 του ΕΕΣ όσο και στην έκθεση της ΟΣΤ για τα τελωνεία, το επίπεδο των ελέγχων τόσο σε ποσότητα όσο και σε ποιότητα, διαφέρει από χώρα σε χώρα. Με την διάταξη αυτή κακοπροαίρετοι εισαγωγείς και εξαγωγείς μπορούν να μεταφέρουν τις δραστηριότητες τους σε χώρες με ελάχιστους εκ των υστέρων ελέγχους, ώστε να επωφεληθούν από αυτή τη δυνατότητα, υπολογίζοντας μιας και θα το πράττουν οι ίδιοι χαμηλότερους δασμούς σε σχέση με τους πραγματικά αναλογούντες, για την πραγματοποίηση των παράνομων δραστηριοτήτων τους. Δηλαδή θα προκληθεί αύξηση των χρηματοοικονομικών κινδύνων και απώλειες εσόδων για την ΕΕ, μιας και όπως έχει ήδη διευκρινισθεί, οι δασμοί αποτελούν ίδιους πόρους της.

[47] Στην αιτιολογική σκέψη 48 του προοιμίου αναδεικνύεται η ανάγκη για την τροποποίηση της ενωσιακής νομοθεσίας για το ηλεκτρονικό εμπόριο με την θεσμοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων ώστε να περιοριστεί η δυσανάλογη διοικητική επιβάρυνση για τις τελωνειακές αρχές και να δημιουργηθεί μιας ισχυρή και αποτελεσματική φορολογική και τελωνειακή μεταχείριση για τα εμπορεύματα που εισάγονται από τρίτες χώρες μέσω συναλλαγών ηλεκτρονικού εμπορίου. Επίσης προτείνεται η κατάργηση του ορίου απαλλαγής από τελωνειακούς δασμούς των 150€ ανά αποστολή κατά την εισαγωγή. Υπολογίζεται πως από την κατάργηση αυτού το ορίου θα μπορούν να εισπράττονται ένα δις ευρώ επιπλέον δασμοί και τα χρήματα αυτά να χρησιμοποιηθούν για την λειτουργία της ΤΑΕΕ και της χρηματοδότησης των συστημάτων ΤΠ.

3.15 Τίτλος 11, Περιοριστικά Μέτρα και Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων

Με τον τίτλο αυτό εισάγονται για πρώτη φορά διαδικασίες που αφορούν την εφαρμογή περιοριστικών μέτρων με ομοιόμορφο τρόπο από τις τελωνειακές διοικήσεις όλων των κ-μ και θεσπίζεται μηχανισμός διαχείρισης κρίσεων[48]. Ειδικότερα με το άρθρο 201 προσδίδεται στην τελωνειακή ένωση η δυνατότητα να λειτουργεί ως γεωπολιτικό εργαλείο δηλαδή να αποκτήσει γεωπολιτική διάσταση. Σύμφωνα με το άρθρο 215 της ΣΛΕΕ η ΕΕ μπορεί να λαμβάνει περιοριστικά μέτρα με σκοπό την διακοπή ή την μείωση των οικονομικών ή χρηματοοικονομικών σχέσεων με τρίτες χώρες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα και ομάδες ή κρατικές οντότητες ειδικότερα « *1.Όταν απόφαση που εκδίδεται σύμφωνα με το κεφάλαιο 2 του τίτλου V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, προβλέπει τη διακοπή ή τη μείωση, εν όλω ή εν μέρει, των οικονομικών και χρηματοοικονομικών σχέσεων με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από κοινή πρόταση του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, και της Επιτροπής, θεσπίζει τα αναγκαία μέτρα. Ενημερώνει σχετικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.*» και « *2. Εφόσον προβλέπεται από απόφαση που εκδίδεται σύμφωνα με το κεφάλαιο 2 του τίτλου V της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Συμβούλιο μπορεί να λαμβάνει, σύμφωνα με τη διαδικασία της παραγράφου 1, περιοριστικά μέτρα έναντι φυσικών ή νομικών προσώπων, ομάδων ή μη κρατικών οντοτήτων.*».

Ειδικότερα στο άρθρο 201 του προτεινόμενου ΕΤΚ η ΤΑΕΕ που θα θεσμοθετηθεί με την ίδια πρόταση αποκτά καθοδηγητικό, συντονιστικό και εφαρμοστικό ρόλο για θεσπιζόμενα από την ΕΕ περιοριστικά μέτρα. Παράλληλα με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου υποχρεώνονται οι τελωνειακές αρχές όλων των κ-μ να συμμορφώνονται με την εφαρμογή των περιοριστικών μέτρων υπό την καθοδήγηση της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ, ενώ με την παρ. 4 του άρθρου 204 υποχρεούνται, πέρα από την εφαρμογή των μέτρων, να υποβάλλουν και σχετικές εκθέσεις σχετικά με την υλοποίηση και την εφαρμογή τους στην ως άνω Αρχή που με την σειρά της θα υποβάλει σχετικές εκθέσεις στην Επιτροπή. Με τον τρόπο αυτό η Επιτροπή προσπαθεί να δημιουργήσει τις ικανές και αναγκαίες συνθήκες ώστε όλες οι τελωνειακές διοικήσεις να λειτουργούν ως «μια αρχή» και ταυτόχρονα να λαμβάνει αξιόπιστη και συνεχή ενημέρωση σχετικά με την εφαρμογή των περιοριστικών μέτρων, μιας και η επιτυχής και ολοκληρωτική εφαρμογή των μέτρων θα προσδώσει την απαιτούμενη γεωπολιτική διάσταση στην πολιτική που έχει αποφασιστεί. Για να το πετύχει αυτό επιλέγει κεντρικοποιημένο σύστημα διοίκησης με πυρήνα την ΤΑΕΕ που πρόκειται να δημιουργηθεί.

[48] Στην αιτιολογική σκέψη 52 του προοιμίου προτείνεται η δημιουργία ενός μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την αντιμετώπιση κρίσεων σχετικές με την τελωνειακή ένωση. Η Τελωνειακή Αρχή της ΕΕ ορίζεται ως η αρχή που θα προετοιμάσει, θα συντονίζει και θα επιβλέπει αυτόν τον μηχανισμό.

Με το 2ο κεφάλαιο αυτού του τίτλου προβλέπεται η δημιουργία του μηχανισμού κρίσεων και η κατάρτιση των απαραίτητων πρωτοκόλλων και διαδικασιών με την αρμοδιότητα αυτή να δίνεται στην ΤΑΕΕ. Για πρώτη φορά προβλέπεται η δημιουργία πλαισίου συνεργασίας, όπου θα υπάρχει η δυνατότητα από ένα κράτος μέλος προσωρινής διάθεσης τελωνειακών υπαλλήλων και εξοπλισμού (μέσα δίωξης) για την πραγματοποίηση ελέγχων σε άλλο. Με τον τρόπο αυτό δίνεται η δυνατότητα, όταν υπάρξει κρίση και ταυτόχρονα η εμφάνιση κάποιου σοβαρού κινδύνου στα σύνορα ενός ή περισσοτέρων κ-μ, που μπορεί να δημιουργήσει καταστάσεις μερικής ή ολικής αποσταθεροποίησης στην ΕΕ, να εφαρμοστούν μέτρα περιορισμού και αντιμετώπισης στα πλαίσια της αμοιβαιότητας και συνεργασίας.

Η δημιουργία αυτού του μηχανισμού κρίσεων και η ανάπτυξη διαδικασίας για την εφαρμογή και την επίβλεψη περιοριστικών μέτρων είναι προς την σωστή κατεύθυνση και είναι άκρως απαραίτητη ώστε να αποκτήσει η τελωνειακή ένωση την δυνατότητα να λειτουργεί ως γεωπολιτικό εργαλείο άσκησης εξωτερικής πολιτικής. Σίγουρα ως προς την αρχή της προστασίας που διέπει την λειτουργία των τελωνείων είναι μια πρόσθετη αξία.

3.16 Τίτλος 12, Η Τελωνειακή Αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Πιθανόν αυτός ο τίτλος να είναι και ο ποιος σημαντικός στην πρόταση της Επιτροπής για τον νέο ΕΤΚ και την ευρωπαϊκή τελωνειακή μεταρρύθμιση. Θεσπίζεται η Τελωνειακή Αρχή της ΕΕ[49] και καθορίζονται οι αρχές της, το νομικό καθεστώς, η έδρα, η αποστολή και οι στόχοι της, και τα καθήκοντα της. Θεσπίζεται επίσης η διοικητική της οργάνωση και η διαδικασία κατάρτισης και διάρθρωσης του προϋπολογισμού της. Επίσης περιλαμβάνονται διατάξεις σχετικά με το προσωπικό και τέλος γενικές και τελικές διατάξεις.

Η ΤΑΕΕ, όπως προαναφέρθηκε, αναλαμβάνει την ανάπτυξη και τη λειτουργία του ΤΚΔΕΕ και την διενέργεια σε ενωσιακό επίπεδο της διαχείρισης κινδύνων εκδίδοντας συστάσεις ελέγχου προς τις τελωνειακές αρχές των κ-μ. Η ύπαρξη της είναι θεμελιώδους σημασίας για την ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων, των ελέγχων και εν τέλει την ομοιόμορφη λειτουργία των εθνικών τελωνειακών διοικήσεων. Αποστολή της να αποτελέσει το μέσον που θα οδηγήσει την τελωνειακή ένωση στο επόμενο επίπεδο.

Θα αποτελεί όργανο της ΕΕ και θα διαθέτει νομική προσωπικότητα. Η αποστολή και οι στόχοι της όπως αναφέρονται στο άρθρο 207 είναι:

1. Η ΤΑΕΕ συμβάλλει στην επίτευξη της αποστολής των τελωνειακών αρχών, όπως ορίζεται στο άρθρο 2.

[49] Στις αιτιολογικές σκέψεις 53-57 του προοιμίου παρατίθεται η επιχειρηματολογία για την αναγκαιότητα της σύστασης της ΤΑΕΕ, οι αρχές που θα διέπουν την διοίκηση της, τα κριτήρια επιλογής της τοποθεσίας της έδρας της, ο τρόπος διοίκησης και συγκρότησης του διοικητικού συμβουλίου της και η χρηματοδότηση της για την αποτελεσματική λειτουργία της.

2. Με την επιφύλαξη των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων της Επιτροπής, της OLAF και των κ-μ, η ΤΑΕΕ επιδιώκει τους ακόλουθους στόχους:

α) η ΤΑΕΕ συμβάλλει στην επιχειρησιακή διαχείριση της τελωνειακής ένωσης και, ως εκ τούτου, συντονίζει και επιβλέπει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των τελωνειακών αρχών και συγκεντρώνει και παρέχει τεχνική εμπειρογνωσία για την αύξηση της αποδοτικότητας και της επίτευξης αποτελεσμάτων·

β) η ΤΑΕΕ αναπτύσσει, λειτουργεί και διατηρεί τεχνολογίες πληροφοριών για την εφαρμογή των διαδικασιών που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό και συμβάλλει στη βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων δεδομένων για σκοπούς τελωνειακής επιτήρησης, ελέγχου και διαχείρισης κινδύνων·

γ) η ΤΑΕΕ υποστηρίζει τις τελωνειακές αρχές στην επίτευξη ενιαίας εφαρμογής της τελωνειακής νομοθεσίας, ιδίως με σκοπό να διασφαλιστεί ότι οι τελωνειακοί έλεγχοι και η διαχείριση κινδύνων διενεργούνται με εναρμονισμένο τρόπο·

δ) η ΤΑΕΕ συμβάλλει στην επιβολή της λοιπής ενωσιακής νομοθεσίας που εφαρμόζεται από τις τελωνειακές αρχές.

Για να εκπληρώσει την αποστολή και τους στόχους της, ανατίθενται σε αυτήν συγκεκριμένα καθήκοντα, κάποια από τα οποία ήδη έχουν αναφερθεί σε προηγούμενους τίτλους της πρότασης και δεν θα αναλυθούν περαιτέρω σε αυτό το σημείο. Αυτά είναι η διαχείριση των κινδύνων και η εκτέλεση καθηκόντων σχετικά με τα περιοριστικά μέτρα και η δημιουργία του μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων. Αυτό που χρήζει βαθύτερης ανάλυσης είναι το καθήκον της να εκτελεί δραστηριότητες ανάπτυξης ικανοτήτων, παρέχοντας υποστήριξη και συντονισμό στις εθνικές τελωνειακές αρχές.

Σε πολλά σημεία τους, τόσο η έκθεση 4/2021 του ΕΕΣ όσο και η έκθεση της ΟΣΤ επισημαίνουν πως υπάρχουν ελλείψεις σε πολλές χώρες στην κατάρτιση και την εκπαίδευση των τελωνειακών υπαλλήλων, και το επίπεδο εκπαίδευσης διαφέρει από χώρα σε χώρα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η ποιότητα των ελέγχων να είναι υποδεέστερη σε κάποια κ-μ αλλά και η ερμηνεία και η εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας και των περιοριστικών μέτρων να μην είναι ομοιόμορφη και ενιαία. Ως εκ τούτου δημιουργείται το φαινόμενο του αδύναμου κρίκου με αποτέλεσμα να αυξάνονται οι κίνδυνοι στις χώρες που λογίζονται ως τέτοιες και να χρησιμοποιούνται ως σημεία διάπραξης παράνομων πράξεων και εισόδου λαθραίων και επικίνδυνων ειδών και εμπορευμάτων. Αυτό, λόγω της απουσίας τελωνειακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, δημιουργεί κινδύνους και στα υπόλοιπα κ-μ και κατ' επέκταση στα χρηματοοικονομικά και μη συμφέροντα της ΕΕ, απειλώντας την ενιαία αγορά και την ασφάλεια των πολιτών της.

Η Επιτροπή αντιλήφθηκε το μέγεθος και τη σοβαρότητα του συγκεκριμένου προβλήματος και για αυτό στην παράγραφο 3 του άρθρου 208 στην πρόταση για τον νέο ΕΤΚ ορίζει ως καθήκοντα και υποχρέωση της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ κινούμενη σε τέσσερις κατευθύνσεις(αξιολόγηση λειτουργίας, εκπαίδευση τελωνειακών υπαλλήλων, συνεργασία σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, υποστήριξη στην εφαρμογή της νομοθεσίας) τα ακόλουθα:
α) την διενέργεια διαγνωστικών και την παρακολούθηση της λειτουργίας των συνοριακών σημείων διέλευσης και άλλων σημείων ελέγχου, την ανάπτυξη κοινών προτύπων και την εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών, και παράλληλα μετρήσεις των επιδόσεων της τελωνειακής ένωσης με σκοπό την αξιολόγηση της και την υποστήριξη του έργου της Επιτροπής,
β) την δημιουργία ενός κοινού εκπαιδευτικού πλαισίου για όλους τελωνειακούς υπαλλήλους στην Ένωση συντονίζοντας και υποστηρίζοντας της δημιουργία εξειδικευμένων κέντρων αριστείας και τελωνειακών εργαστηρίων στα κ-μ για την εκπαίδευση υπαλλήλων ανεξαρτήτως από την χώρα προέλευσης τους. Παράλληλα θα υποστηρίξει ένα ενωσιακό σύστημα αναγνώρισης προγραμμάτων κατάρτισης και εκπαίδευσης στον τελωνειακό τομέα που προσφέρονται από πανεπιστήμια ή άλλες αντίστοιχου επιπέδου σχολές αλλά και δραστηριότητες έρευνας και καινοτομίας που σχετίζονται με τον τελωνειακό τομέα,
γ) την δημιουργία ενός πλαισίου επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των τελωνειακών αρχών αλλά και την συνεργασία και με άλλες αρχές σε εθνικό και σε ενωσιακό επίπεδο οργανώνοντας και συντονίζοντας κοινούς ελέγχους. Για την διευκόλυνση της συνεργασίας θα προχωρήσει στην εκπόνηση επιχειρησιακών εγχειριδίων με σκοπό την δημιουργία ενός κοινού πλαισίου στην εφαρμογή των τελωνειακών διαδικασιών, μεθόδων εργασίας και διενέργειας ελέγχου και
δ) την υποστήριξη των κ-μ σε θέματα ειδικών καθεστώτων, πολύπλοκων υποθέσεων δασμολογικής κατάταξης, καταγωγής και δασμολογητέας αξίας.
Η επιτυχής άσκηση των καθηκόντων αυτών από την ΤΑΕΕ θα συνεισφέρει τόσο στην ικανοποίηση της αρχής της εξυπηρέτησης όσο και στην αρχή της προστασίας αναβαθμίζοντας σημαντικά το επίπεδο λειτουργίας των τελωνείων και κατ' επέκταση της τελωνειακής ένωσης. Το κοινό εκπαιδευτικό υπόβαθρο και η συνεργασία μεταξύ των τελωνειακών αρχών θα οδηγήσει στην ομοιόμορφη λειτουργία τους. Επιπρόσθετα με την συνεχή αξιολόγηση θα εντοπίζονται οι όποιες αδυναμίες υπάρχουν και θα υπάρχει η δυνατότητα παρέμβασης και θεραπείας τους, είτε αυτές αφορούν έλλειψη ικανοτήτων, είτε υποδομών, είτε μέσων δίωξης για την διενέργεια ελέγχων, είτε συνδυασμό αυτών.
Όσον αφορά την οργάνωση της Τελωνειακής Αρχής η δομή της θα περιλαμβάνει διοικητικό συμβούλιο και εκτελεστικό γραφείο. Το διοικητικό συμβούλιο θα απαρτίζεται από έναν

εκπρόσωπο από κάθε κράτος μέλος, από δύο εκπροσώπους της Επιτροπής και ένα μέλος διορισμένο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το οποίο όμως δεν θα έχει δικαίωμα ψήφου σε αντίθεση με τις άλλες δύο κατηγορίες εκπροσώπων. Το εκτελεστικό γραφείο θα επικουρεί το διοικητικό συμβούλιο.

Για την επιτυχία της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ πέρα από την ορθή λειτουργία των διοικητικών οργάνων της σημαντικό ρόλο θα παίξουν τόσο η ύπαρξη του απαραίτητου και κατάλληλα καταρτισμένου προσωπικού όσο και ο απαραίτητος προϋπολογισμός μιας και το έργο που τις ανατίθεται θα είναι πολυσύνθετο και πολυδάπανο. Ως έτος ίδρυσης της ορίζεται το 2026 και θα καταστεί πλήρως λειτουργική από το 2028. Σύμφωνα με το νομοθετικό δημοσιονομικό δελτίο που περιέχεται στην πρόταση της Επιτροπής οι εκτιμώμενες απαιτήσεις για ανθρώπινους πόρους είναι επτά άτομα για το έτος 2026, 14 άτομα, για το 2027, 30 για το 2028, 50 για το 2029, 90 για το 2030, 140 για το 2031, 190 για το 2032, 230 για το 2033 και 250 για το 2034. Από το 2034 και μετά θεωρείται ότι οι ανάγκες για ανθρώπινους πόρους θα παραμείνουν σταθερές.

Το μεγάλο ερώτημα που ανακύπτει είναι αν ο αριθμός των συνολικών υπαλλήλων το 2034 θα μπορεί να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις απαιτήσεις λειτουργίας αυτού του σύνθετου εγχειρήματος αναλογιζόμενοι και τις προσδοκίες που υπάρχουν και τα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί. Επίσης αμφίβολο είναι αν ο μικρός αριθμός υπαλλήλων που προβλέπεται κατά τα πρώτα χρόνια της μερικής λειτουργίας της είναι αρκετός για να οδηγήσει σταδιακά στην πλήρη λειτουργία της. Το ερώτημα αυτά αποκτά ακόμα μεγαλύτερη βαρύτητα, αν αναλογιστεί κανείς την πολυπλοκότητα των έργων ΤΠ και την αρνητική εμπειρία που υπάρχει με τις μεγάλες καθυστερήσεις που διαπιστώνονται στην ανάπτυξη των ηλεκτρονικών συστημάτων που προβλέπονται από τον υπάρχοντα ΕΤΚ για την επιτυχή εφαρμογή του.

Η ΤΑΕΕ θα αποτελέσει κομβικό σημείο για την τελωνειακή ένωση και την μετάβαση της στο επόμενο επίπεδο μιας και στην ουσία είναι ο πυρήνας της προτεινόμενης μεταρρύθμισης και ο βασικός πυλώνας της.

3.17 Τίτλος 13, Τελωνειακή Συνεργασία

Με τον τίτλο 13 προβλέπεται η δημιουργία ενός πλαισίου συνεργασίας[50] μεταξύ των τελωνειακών αρχών των κ-μ[51], με άλλες αρχές και οργανισμούς της ΕΕ[52], με τις αρχές

[50] Στις αιτιολογικές σκέψεις 58-59 του προοιμίου Αναλύεται η σημασία της συνεργασίας των τελωνειακών αρχών με άλλες αρχές της ΕΕ για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και για την προστασία των πολιτών και περιγράφονται το πλαίσιο στο οποίο πρέπει να λαμβάνει χώρα αυτή η συνεργασία και οι στόχοι. Η παρακολούθηση του πλαισίου θα γίνεται από την ΤΑΕΕ η οποία υποχρεούται να συνεργάζεται και αυτή με άλλες Αρχές και Οργανισμούς της ΕΕ.

[51] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 239

[52] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 240

τρίτων χωρών και διεθνείς οργανισμούς[53] και για την ανταλλαγή δεδομένων με τρίτες χώρες[54]. Όπως αναφέρεται στην πρόταση «*το πλαίσιο συνεργασίας καλύπτει τέσσερις τομείς: τους κανόνες και τη νομοθεσία, την ανταλλαγή δεδομένων, τη χάραξη στρατηγικής και τη συντονισμένη δράση*» (ΕΕ, 2023a, σελ. 24).

Με το άρθρο 239 εισάγεται για πρώτη φορά η δυνατότητα οι τελωνειακές αρχές ενός κράτους να μπορούν να θέσουν στην διάθεση ενός άλλου κράτους τελωνειακούς υπαλλήλους τους ώστε να εργαστούν και να διενεργήσουν κοινούς ελέγχους εκεί με συναδέλφους τους από το κράτος μέλος υποδοχής, με προϋπόθεση την ενημέρωση της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ η οποία και θα συντονίζει τις εν λόγω αποσπάσεις.

Με το άρθρο 240 δημιουργείται τα απαραίτητο πλαίσιο συνεργασίας των εθνικών τελωνειακών αρχών με άλλες εθνικές αρχές στον τομέα της λοιπής νομοθεσίας και άλλους σχετικούς τομείς συνεργασίας και με το άρθρο 241 θεσπίζεται το πλαίσιο για την διενέργεια κοινών ελέγχων από τις τελωνειακές αρχές αλλά και σε συνεργασία με άλλες αρχές, φορείς ή οργανισμούς της ΕΕ.

Σημαντικό κομμάτι αυτού το τίτλου αποτελούν και τα άρθρα 243 και 244, τα οποία προσδίδουν και διεθνή διάσταση[55] στην τελωνειακή ένωση μέσω της θέσπισης πλαισίου για την συνεργασία της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ με τις αρχές τρίτων χωρών και διεθνείς οργανισμούς και της ανταλλαγής δεδομένων. Η συνεργασία και η ανταλλαγή δεδομένων με τρίτες χώρες αποτελούν ουσιαστικό εργαλείο για την διευκόλυνση του εμπορίου τόσο κατά την διαδικασία της διέλευσης των συνόρων όσο και κατά την διαδικασία της εισαγωγής μιας και παρέχουν απαραίτητα και αξιόπιστα δεδομένα για την διενέργεια ποιοτικότερης ανάλυσης κινδύνου, επομένως λιγότερων και στοχευμένων μόνο σε ύποπτα φορτία ελέγχων. Πέραν όμως της ικανοποίησης της αρχής της εξυπηρέτησης, ικανοποιείται και η αρχή της προστασίας αφού υπάρχει καλύτερη στόχευση και επιλογή αποστολών για έλεγχο και καλύτερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού που δεν απασχολείται σε άσκοπους ελέγχους.

3.18 Τίτλος 14, Κοινές Διατάξεις Σχετικά με τις Τελωνειακές Παραβάσεις και τις μη Ποινικές Κυρώσεις

Με τον τίτλο XIV θεσπίζεται, όπως αναφέρεται και στο άρθρο 245 ένας κατάλογος τελωνειακών παραβάσεων και μη ποινικών κυρώσεων για τις εν λόγω παραβάσεις, για την αποφυγή στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό τόσο μεταξύ των επιχειρήσεων όσο και μεταξύ

[53] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 243
[54] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 244
[55] Στην αιτιολογική σκέψη 60 του προοιμίου αναγνωρίζεται η σημασία της διεθνούς συνεργασίας και της τελωνειακής διπλωματίας στην επιτυχή λειτουργία της τελωνειακής ένωσης και προτείνεται η ανταλλαγή τελωνειακών δεδομένων με τρίτες χώρες σε επίπεδο Ένωσης.

των κ-μ. Βέβαια, και με τον προτεινόμενο ΕΤΚ, τα κ-μ εξακολουθούν βάσει του εθνικού τους δίκαιου θέσπισης και εφαρμογής επιπλέον διοικητικών μέτρων ή ποινικών κυρώσεων. Αυτό που επιδιώκεται είναι η θέσπιση ενός ελάχιστου κοινού πυρήνα πράξεων[56] μέσω κοινών αρχών[57] που μπορούν να χαρακτηριστούν ως τελωνειακές παραβάσεις και οι οποίες θα τιμωρούνται από ένα πλαίσιο ελάχιστων μη ποινικών κυρώσεων[58].

Όπως επισημάνθηκε και στις εκθέσεις 4/2021 του ΕΕΣ και της Έκθεσης της ΟΣΤ, ο διαφορετικός τρόπος τιμωρίας των τελωνειακών παραβάσεων αποτελούσε σημαντικό ζήτημα για την ενιαία εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας, μιας και για την ίδια τελωνειακή παράβαση υπήρχε πολύ επιεικής κολασμός της από κάποιο κράτος μέλος και πολύ αυστηρός από κάποιο άλλο. Αποτέλεσμα αυτού ήταν οι κακοπροαίρετοι εισαγωγείς επέλεγαν χώρες με επιεικείς κυρώσεις για την πραγματοποίηση των συναλλαγών τους ώστε ακόμα και αν ανακαλύπτονταν μετά από κάποιο έλεγχο να μην υφίσταντο κάποια σοβαρή τιμωρία. Με την εισαγωγή του τίτλου αυτού η Επιτροπή προσπαθεί να θεραπεύσει αυτή την αδυναμία που υπήρχε μέχρι τώρα. Αυτό που παρατηρείται είναι ότι, παρόλη την πρόοδο της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης και τον μεγάλο βαθμό ολοκλήρωσης της, αποφεύγεται και σε αυτόν τον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα η εισαγωγή ενός ενιαίου πλαισίου εφαρμογής ποινικών κυρώσεων και δίνεται το περιθώριο στα κ-μ να ασκούν την δικαιοδοσία για τις τελωνειακές παραβάσεις σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο[59]

3.19 Τίτλος 15, Τελικές Διατάξεις

Ο τίτλος αυτός περιλαμβάνει το χρονοδιάγραμμα της εφαρμογής του παρόντα προτεινόμενου κώδικα και μεταβατικές διατάξεις για την ομαλή μετάβαση από τα τρέχοντα ηλεκτρονικά συστήματα και τελωνειακές διαδικασίες στα προβλεπόμενα από τον προτεινόμενο ΕΤΚ. Ορίζει την 31η Δεκεμβρίου του 2037 ως την καταληκτική ημερομηνία κατά την οποία οι λειτουργίες του ΤΚΔΕΕ θα καταστούν πλήρως επιχειρησιακές. Ο Ιανουάριος του 2032 ορίζεται ως η ημερομηνία έναρξης δυνητικής χρήσης του από τους συναλλασσόμενους. Η υποχρεωτική του χρήση θα γίνει από το 2037.

Επίσης το σημαντικό που εισάγεται με αυτόν τον τίτλο είναι η υποχρέωση της Επιτροπής για την μέτρηση των επιδόσεων[60] της τελωνειακής ένωσης τουλάχιστον σε ετήσια βάση, αξιολογώντας τις τελωνειακές δραστηριότητες των τελωνειακών αρχών των κ-μ αλλά και των υποψήφιων χωρών προς ένταξη στην ΕΕ ακόμη και σε επίπεδο συνοριακών σημείων διέλευσης. Στο έργο της αυτό η Επιτροπή θα συνεπικουρείται από την ΤΑΕΕ, η οποία θα

[56] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρα 246, 252
[57] Ανακοίνωση της επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρα 247,248,249
[58] Ανακοίνωση της Επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 254
[59] Ανακοίνωση της Επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 250
[60] Ανακοίνωση της Επιτροπής COM/2023/258 final, προοίμιο, αιτιολογική σκέψη 65

καθορίσει το πλαίσιο αξιολόγησης με σκοπό να «*εντοπίζει βασικές τάσεις, πλεονεκτήματα, αδυναμίες, κενά και δυνητικούς κινδύνους και να παρέχει συστάσεις για βελτίωση στην Επιτροπή*[61]»

4. Συμπεράσματα και Προτάσεις

Με αφετηρία το όραμα της Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ursula von der Leyen για την μετάβαση της τελωνειακής ένωσης στο επόμενο επίπεδο και κατ' επέκταση της αναβάθμισης της λειτουργίας των τελωνειακών αρχών των κ-μ της ΕΕ, όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόταση «Τελωνειακή Μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», η οποία αναλύθηκε και αξιολογήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την ανάλυση και την αξιολόγηση της πρότασης είναι σημαντικά.

Η Επιτροπή βασιζόμενη στις εκθέσεις του ΕΕΣ[62], της ΟΣΤ[63] αλλά και σε δικές της αξιολογήσεις και μελέτες[64], προχώρησε στην σύνταξη πρότασης για τον νέο ΕΤΚ με σκοπό να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες και να επιλύσει τα προβλήματα που εντοπίστηκαν με την εφαρμογή του παρόντα ΕΤΚ αλλά και να αναβαθμίσει την λειτουργία της τελωνειακής ένωσης, ώστε η τελευταία να ανταποκρίνεται στις ανάγκες και στις προκλήσεις της εποχής. Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις κινήθηκαν στους ακόλουθους άξονες α) συνεργασία, β) ψηφιακή μετάβαση και χρήση νέων τεχνολογιών, γ) απλούστευση των διαδικασιών και διαφάνεια της νομοθεσίας, δ) κοινή διαχείριση κινδύνων και ομοιομορφία των ελέγχων και ε) ανάπτυξη νέων ικανοτήτων και δυνατοτήτων των τελωνειακών αρχών των κ-μ.

Από την ανάλυση της πρότασης προκύπτει ότι η Επιτροπή υιοθέτησε σχεδόν στο σύνολο τους τις προτάσεις και τα συμπεράσματα των εκθέσεων που αναλύθηκαν. Υπάρχουν όμως κάποια σημεία για τα οποία δεν λήφθηκε η απαραίτητη μέριμνα και με τον προτεινόμενο ΕΤΚ θα εξακολουθούν να αποτελούν εστίες δημιουργίας προβλημάτων περιορίζοντας την αποτελεσματική λειτουργία της τελωνειακής ένωσης. Ειδικότερα το πλαίσιο που προτάθηκε ως προς την πραγματοποίηση των ελέγχων που θα πρέπει να διενεργηθούν κατόπιν υπόδειξης από το ενωσιακό σύστημα ανάλυσης κινδύνου, δίνει και πάλι την δυνατότητα στα κ-μ να παραλείπουν κάποιους από τους υποδεικνυόμενους ελέγχους κατόπιν επαρκούς αιτιολόγησης. Βέβαια μένει να αποσαφηνιστεί και να καθοριστεί με τους εκτελεστικούς

[61] Ανακοίνωση της Επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 255 παρ. 2
[62] Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 4/2021
[63] Έκθεση Ομάδας Σοφών για τα τελωνεία, «Βάζοντας περισσότερη Ένωση στα Ευρωπαϊκά Τελωνεία, Δέκα προτάσεις για να καταστεί η Τελωνειακή Ένωση της ΕΕ κατάλληλη για μια Γεωπολιτική Ευρώπη»
[64] Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2020) 581 Final, Έγγραφο Εργασίας της Επιτροπής SWD(2022) 158 final/2, Ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2023) 257 Final

κανονισμούς του νέου ΕΤΚ, τι σημαίνει επαρκής αιτιολόγηση και πόσο εύκολο θα είναι για τα κ-μ να αποφύγουν την διενέργεια κάποιων από τους ελέγχους αυτούς. Η παράλειψη αυτή δεν θα επιτρέψει να οδηγηθούμε στον επιθυμητό στόχο της ομοιομορφίας στην διενέργεια των ελέγχων και της αποτελεσματικής διαχείρισης των κινδύνων.

Αυτή η ανομοιομορφία των ελέγχων, όπως επισημάνθηκε και στην έκθεση της ΟΣΤ, αλλά και η ανομοιομορφία στην εφαρμογή του ΕΤΚ, η οποία οφείλεται στις εθνικές προσεγγίσεις και επιλογές των κ-μ για την δημιουργία οφέλους για τα ίδια, καταστρατηγώντας έτσι κάθε κανόνα αμοιβαιότητας εντός της ΕΕ, δεν αντιμετωπίζεται επαρκώς ούτε με τον προτεινόμενο ΕΤΚ. Αυτό συμβαίνει διότι δεν προβλέπεται ένα πλαίσιο ποινών ή μέτρων που θα λαμβάνονται όταν διαπιστώνεται πως κάποιο κράτος δεν εφαρμόζει την ενωσιακή τελωνειακή νομοθεσία με σκοπό την αποκόμιση εθνικού οφέλους υπονομεύοντας ταυτόχρονα και την αρχή της ενιαίας αγοράς και την λειτουργία της τελωνειακής ένωσης.

Όσον αφορά τον άξονα της συνεργασίας αυτό που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι το Προοίμιο (24) και η παράγραφος 6 του άρθρου 31, όπου προβλέπεται περιορισμός της πρόσβασης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στον τελωνειακό κόμβο δεδομένων της ΕΕ και στα δεδομένα που θα υπάρχουν σε αυτόν. Σύμφωνα με την πρόταση θα δίδεται πρόσβαση στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία κατόπιν αιτήματος και εφόσον η πράξη που διερευνά αφορά τα τελωνεία. Αυτό όμως περιορίζει τις δυνατότητες της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στην διερεύνηση σοβαρών οικονομικών αδικημάτων, τα οποία πιθανόν να μην σχετίζονται άμεσα με τελωνειακά θέματα αλλά να πλήττουν σοβαρά τα συμφέροντα της ΕΕ. Κατά την διαδικασία της πρώτης ανάγνωσης της πρότασης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δύο ευρωβουλευτές επισήμαναν τα σημεία αυτά και στο κείμενο του Προοιμίου και πρότειναν να αλλάξει το «να αιτείται πρόσβαση» με το «να της παρέχεται πρόσβαση» και στο άρθρο 31 παρ. 6 το «κατόπιν αίτησης» με το «να έχει πρόσβαση και να επεξεργάζεται τα δεδομένα σύμφωνα με τον GDPR και τον κανονισμό για την προστασία των προσωπικών δεδομένων»[65].

Παρότι στο προηγούμενο κεφάλαιο δεν αναλύθηκε σε έκταση ο τίτλος XIV που αφορά την δημιουργία ενός πλαισίου το οποίο περιέχει έναν κατάλογο τελωνειακών παραβάσεων και μη ποινικών κυρώσεων, είναι προφανές ότι η ομοιομορφία των ελέγχων και της λειτουργίας των τελωνειακών αρχών και γενικά η επιτυχία της τελωνειακής ένωσης βασίζεται σε μεγάλο βαθμό σε ένα κοινό σύστημα διοικητικών και ποινικών κυρώσεων που αφορούν την εφαρμογή της ενωσιακής τελωνειακής νομοθεσίας. Η ατολμία από μέρους της Επιτροπής, η οποία πιθανόν να οφείλεται στον φόβο της άρνησης των κ-μ να συναινέσουν σε κάτι

[65] Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2023, Επιτροπή στο Διεθνές Εμπόριο Τροποποιήσεις 124-271 στην πρόταση COM(2023)0258 – C9-0175/2023 – 2023/0156(COD), τροποποίηση 210

τέτοιο, της δημιουργίας δηλαδή ενός κοινού συστήματος κυρώσεων, θα αφήνει πάντα ένα κενό στην αποτελεσματική λειτουργία της τελωνειακής ένωσης, όσο και επιτυχημένη και αν είναι η επίτευξη ομοιομορφίας στην διενέργεια των ελέγχων και στην διαχείριση κινδύνων. Η αποτελεσματική δίωξη των τελωνειακών παραβάσεων αποτελεί υποχρέωση των κ-μ και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δεν αφήνει καμιά αμφιβολία επ' αυτού. Με την απόφαση που εξέδωσε στις 8 Μαρτίου του 2022 στην υπόθεση C-213/19 Ευρωπαϊκή Επιτροπή εναντίον του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας, το ΔΕΕ επισημαίνει πως ειδικά σε σοβαρές υποθέσεις τελωνειακής απάτης που πλήττουν σοβαρά τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ τα κ-μ υποχρεούνται να τις τιμωρούν με ποινικές κυρώσεις, οι οποίες είναι αποτελεσματικές και λειτουργούν αποτρεπτικά. Στην πρόταση αυτή η Επιτροπή θα έπρεπε να είναι πιο τολμηρή και να συμπεριλάβει ρυθμίσεις που να περιέχουν ένα κοινό ελάχιστο επίπεδο διοικητικών και ποινικών κυρώσεων καθορίζοντας τις παραβάσεις για τις οποίες θα έπρεπε να ισχύουν. Παράλληλα θα έπρεπε να δημιουργήσει ένα σύστημα αξιολόγησης σχετικά με την εφαρμογή της συγκεκριμένης νομοθεσίας αλλά και αξιολόγηση κατά του πόσο οι επιβληθείσες κυρώσεις, διοικητικές και ποινικές, από τα κ-μ επιτυγχάνουν τον σκοπό τους, να λειτουργήσουν δηλαδή τόσο κατασταλτικά όσο και αποτρεπτικά. Η επιτυχής λειτουργία της τελωνειακής ένωσης είναι συνυφασμένη με ένα ικανοποιητικό επίπεδο ομοιομορφίας των ελέγχων, ενιαίας εφαρμογής της νομοθεσίας και ενός αποτελεσματικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης.

Όπως αποτυπώνεται σε αρκετά σημεία της πρότασης, στόχος της Επιτροπής είναι η δημιουργία μιας αποδοτικής και αποτελεσματικής τελωνειακής ένωσης το οποίο σημαίνει και αποδοτικά και αποτελεσματικά τελωνεία. Επίσης στόχος της είναι και η θέσπιση μιας τελωνειακής νομοθεσίας που θα διευκολύνει το εμπόριο και τις επιχειρήσεις να συναλλάσσονται και να αναπτύσσονται. Αυτό όμως δεν αντανακλάται και στην προτεινόμενη από αυτήν νομοθεσία. Ειδικά στο άρθρο 6 οι χρονικές προθεσμίες που καθορίζονται σε αυτό και αφορούν την έκδοση αποφάσεων κατόπιν αιτήσεως ενός προσώπου είναι ιδιαίτερα μεγάλες και πρέπει να μειωθούν κατά πολύ για να υπάρξει ένα αποτελεσματικό και αποδοτικό σύστημα διοικήσεως. Επίσης στο άρθρο 60 παρ. 6 είναι σημαντικό να διευκρινιστεί στον ΕΤΚ η έννοια του εύλογου χρονικού διαστήματος και να καθοριστεί συγκεκριμένο μικρό χρονικό διάστημα.

Δύο είναι οι βασικές επιλογές οι οποίες αποτελούν τον πυρήνα της τελωνειακής μεταρρύθμισης και επιδρούν και στους πέντε άξονες της: ο ΤΚΔΕΕ και η ΤΑΕΕ. Στο σημείο αυτό πρέπει να προστεθεί ότι η πρόταση της ΟΣΤ ήταν η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού Τελωνείων ως η κεντρική αρχή διαχείρισης και επίβλεψης της λειτουργίας της τελωνειακής ένωσης αντίστοιχου της Ευρωπολ και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού

Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, κάτι που προϋποθέτει όμως την τροποποίηση των ευρωπαϊκών συνθηκών και την προσθήκη αντίστοιχης πρόβλεψης. Μια τέτοια τροποποίηση θα είναι αναγκαία στο μέλλον για την ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης. Ο οργανισμός αυτός θα αποτελέσει επίσης και ένα σημαντικό εργαλείο στον τομέα της τελωνειακής ένωσης στην διεύρυνση της ΕΕ που δρομολογείται. Αυτό θα επιτευχθεί με την συμβολή του στην προετοιμασία των τελωνειακών αρχών των υπό ένταξη χωρών και την εναρμόνιση τους στις απαιτήσεις τις ευρωπαϊκής τελωνειακής νομοθεσίας, χωρίς να δημιουργηθούν κενά ασφαλείας και δυσλειτουργίες, δημιουργώντας συνθήκες ομαλής μετάβασης.

Ο ΤΚΔΕΕ και οι ΤΠ θα αποτελέσουν μια ψηφιακή πλατφόρμα συνεργασίας στο επίπεδο ανταλλαγής πληροφοριών και δεδομένων τόσο μεταξύ των τελωνειακών αρχών των κ-μ όσο και των τελωνειακών αρχών με άλλες αρχές της ΕΕ αλλά και της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ με άλλους οργανισμούς και αρχές. Θα πρέπει όμως στο μέλλον να αποτελέσει και μια πλατφόρμα για την ανταλλαγή δεδομένων και με τρίτες χώρες σε ένα προκαθορισμένο, αυστηρό και ασφαλές πλαίσιο συνεργασίας με σκοπό την λήψη ποιοτικότερων δεδομένων για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των κινδύνων και την προστασία των συμφερόντων και ασφάλειας της. Να αποτελέσει εργαλείο εξωτερικής πολιτικής, επιτρέποντας την ΕΕ να λειτουργήσει ως μια κανονιστική δύναμη στον τομέα της τελωνειακής ένωσης και τελωνειακής νομοθεσίας και κατ' επέκταση και σε άλλους τομείς, «αναγκάζοντας» τις τρίτες χώρες που επιθυμούν πρόσβαση στην ευρωπαϊκή αγορά να υιοθετήσουν πρακτικές και κανόνες που δημιουργεί η ίδια, επιτυγχάνοντας έτσι την προστασία της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και των πολιτών της.

Η ενίσχυση της συνεργασίας της ΕΕ με τις τρίτες χώρες στον τομέα της τελωνειακής ένωσης είναι εξίσου σημαντική με την συνεργασία μεταξύ των τελωνειακών αρχών των κ-μ και των ευρωπαϊκών οργανισμών. Η ΤΑΕΕ πέρα από τον σημαντικό ρόλο που θα έχει στον τομέα της εσωτερικής συνεργασίας και στην συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς θα πρέπει να αποκτήσει και ρόλο στην συνεργασία με τις αρχές τρίτων χωρών για την καλύτερη διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων και της ασφάλειας της ΕΕ. Στο διατακτικό του υπό πρόταση ΕΤΚ που αφορούν την δημιουργία της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ υπάρχει μεν η πρόβλεψη μιας τέτοιας δυνατότητας αλλά με πολύ περιορισμένες δυνατότητες, και πάντα μετά από έγκριση της Επιτροπής να προβαίνει σε συνεργασίες με τις τελωνειακές αρχές τρίτων χωρών[66].

Η δημιουργία μιας θέσης Ύπατου Εκπροσώπου για τελωνειακά θέματα, ο οποίος θα συνεργάζεται στενά με την Επιτροπή και θα εκπροσωπεί την Ένωση σε διεθνείς

[66] Ανακοίνωση της Επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 243

οργανισμούς και φόρα που σχετίζονται με την τελωνειακή ένωση, και μιας διεύθυνσης εξωτερικής τελωνειακής πολιτικής εντός της Τελωνειακής αρχής είναι ένα σημαντικό βήμα για να προσδώσει στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ και τελωνειακή διάσταση και πολιτική διάσταση στην τελωνειακή ένωση. Η ΤΑΕΕ μέσω του Ύπατου Εκπροσώπου θα πρέπει να αποτελέσει και την ενιαία ισχυρή φωνή της ΕΕ σε διεθνείς οργανισμούς όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τελωνείων, καθιστώντας την ευρωπαϊκή τελωνειακή πολιτική ικανή να δημιουργήσει κανονιστικά πλαίσια και νόρμες σε παγκόσμιο επίπεδο. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος για τελωνειακά θέματα θα συμβάλει επίσης στη διαμόρφωση, προετοιμασία, εφαρμογή και επιτήρηση της εφαρμογής των αποφάσεων της Επιτροπής και της Τελωνειακής Αρχής και θα λειτουργεί με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται ισορροπία μεταξύ των διαφορετικών συμφερόντων των κ-μ και των διαφορετικών προσεγγίσεων που έχουν ως προς την τελωνειακή ένωση και των ακολουθούμενων πολιτικών. Επίσης θα πρέπει να διασφαλίζει ότι οι ισχυρές χώρες της ΕΕ δεν θα επηρεάζουν τον τρόπο λειτουργίας της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ με τέτοιο τρόπο ώστε να ικανοποιούνται τα συμφέροντα τους και οι αποφάσεις που λαμβάνονται να είναι αμοιβαία επωφελείς για όλα τα κ-μ.

Ένα στοιχείο που σχετίζεται με την λειτουργία της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ και πρέπει να του αποδοθεί περισσότερη προσοχή είναι το άρθρο 212 παρ. 2, στο οποίο ορίζεται πως στο διοικητικό συμβούλιο συμμετέχει μέλος διορισμένο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χωρίς όμως δικαίωμα ψήφο. Αυτή η πρόβλεψη αφαιρεί από την ΤΑΕΕ την δημοκρατική διάσταση που χαρακτηρίζει την ΕΕ, μιας και οι εκπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι δημοκρατικά εκλεγμένοι και εκπροσωπούν τους πολίτες της ΕΕ. Το μέλος αυτό θα πρέπει να έχει δικαίωμα ψήφου όπως τα υπόλοιπα μέλη του διοικητικού συμβουλίου. Επίσης, παρότι είναι επιθυμητό οι αποφάσεις να λαμβάνονται ομόφωνα, θα πρέπει να προβλεφθεί οι αποφάσεις να μπορούν να λαμβάνονται με ειδική ή αυξημένη πλειοψηφία και αυτές να γίνονται σεβαστές από την Επιτροπή και τα κ-μ.

Και οι δύο αυτές θεμελιώδεις αλλαγές που εισάγονται με την πρόταση αυτή έχουν ένα κοινό αδύνατο σημείο το οποίο θα καταστήσει την προτεινόμενη μεταρρύθμιση αναποτελεσματική μη αποδίδοντας τα προσδοκόμενα οφέλη. Αυτό είναι οι μακροπρόθεσμες ημερομηνίες που προτείνονται για την πλήρη ανάπτυξη και λειτουργία της. Συγκεκριμένα η ΤΑΕΕ προτείνεται να ιδρυθεί το 2026 να γίνει πλήρως λειτουργική το 2028 και να βρίσκεται σε πλήρη ανάπτυξη έχοντας τον μέγιστο αριθμό προσωπικού το 2034. Η Αρχή θα πρέπει να ιδρυθεί με την θέση του κανονισμού σε ισχύ και να στελεχωθεί με ικανοποιητικό αριθμό προσωπικού κατάλληλα καταρτισμένου από την πρώτη μέρα λειτουργίας της, ώστε να ανταποκριθεί στο ρόλο της και το μεγάλο εύρος των δραστηριοτήτων που της έχουν ανατεθεί. Ο συνολικός αριθμός προσωπικού που προβλέπεται ότι θα παραμείνει σταθερός

από το 2034 και έπειτα είναι αναμφίβολα μικρός και αναγκαστικά θα πρέπει να αναθεωρηθεί. Για τον τελωνειακό κόμβο ο καθορισμός της 31ης Δεκεμβρίου του 2037 όπου θα καταστεί πλήρως επιχειρησιακώς επίσης θα πρέπει να αναθεωρηθεί και να οριστεί πολύ νωρίτερα, ώστε να ικανοποιηθούν και οι προσδοκίες και επιθυμίες που υπάρχουν για την αποτελεσματική διαχείριση κινδύνων, την ομοιομορφία των ελέγχων και της ενιαίας λειτουργίας των τελωνειακών διοικήσεων, μιας και ο ΤΚΔΕΕ αποτελεί μέσον για την επίτευξη αυτών των στόχων. Αυτή η ημερομηνία θα πρέπει να οριστεί το 2032 οπότε και εισάγεται η έννοια του «αξιόπιστου και ελεγμένου συναλλασσόμενου» όπου η χρήση του ΤΚΔΕΕ θα είναι υποχρεωτική για αυτούς. Αν αποφασιστεί πως η έννοια αυτή πρέπει να εισαχθεί νωρίτερα, τότε θα πρέπει ο ΤΚΔΕΕ να ακολουθήσει αυτή την ημερομηνία μιας και αυτά τα δύο στοιχεία είναι συνδεδεμένα.

Σε πολλά σημεία τόσο των εκθέσεων σχετικά με την λειτουργία της τελωνειακής ένωσης από το ΕΕΣ και την ΟΣΤ όσο και από ανακοινώσεις της ίδιας της Επιτροπής για την μεγάλη ταχύτητα που πραγματοποιούνται οι αλλαγές τόσο στην φύση του εμπορίου όσο και των γεωπολιτικών προκλήσεων που εμφανίζονται, γίνεται πολλάκις αντιληπτό πως οι ημερομηνίες έναρξης της παραγωγικής λειτουργίας του ΤΚΔΕΕ και η θέση του σε επιχειρησιακή λειτουργία τίθενται πολύ μακριά χρονικά, όταν από την ίδια την πρόταση της Επιτροπής ο ΤΚΔΕΕ δεδομένων θεωρείται μέρος του πυρήνα της τελωνειακής μεταρρύθμισης και σημαντικό εργαλείο- όπλο για την διαχείριση των κινδύνων και τον περιορισμό τους αλλά και για την διευκόλυνση του εμπορίου. Με την ταχύτητα που πραγματοποιούνται οι αλλαγές είναι πολύ πιθανόν πολλά από αυτά που σχεδιάστηκαν για να αντιμετωπίσουν τα υπάρχοντα προβλήματα να είναι ξεπερασμένα και να απαιτούνται νέες προσεγγίσεις και σχεδιασμοί για την αντιμετώπιση των νέων κινδύνων που θα προκύψουν με ότι αυτό συνεπάγεται για την εύρυθμη λειτουργία της τελωνειακής ένωσης και την προστασία των συμφερόντων της ΕΕ και των κ-μ της.

Το 2020 εκδόθηκε από το Κοινό Κέντρο Ερευνών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (JRC) σε συνεργασία με τη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης (DG TAXUD) μια ερευνητική αναφορά με τίτλο « Το μέλλον των τελωνείων στην ΕΕ το 2040, ένα σχέδιο προοπτικής για την πολιτική της ΕΕ». Στόχος αυτής της ερευνητικής αναφοράς ήταν να υποστηρίξει τον στρατηγικό προβληματισμό για το μέλλον της Τελωνειακής Ένωσης της ΕΕ, τη συνάφειά της και την αποτελεσματικότητά της μακροπρόθεσμα με προοπτική το 2040. Η αναφορά αυτή πέρα από το όραμα για το πως θα πρέπει να λειτουργούν τελωνεία το 2040 περιείχε πολλές προτάσεις ώστε αυτό το όραμα να γίνει πραγματικότητα. Ξεχωρίζουν δύο προτάσεις οι οποίες εν μέρει ενσωματώθηκαν στην πρόταση για τον νέο ΕΤΚ ενώ θα έπρεπε να ενσωματωθούν πλήρως και οι οποίες θα είχαν μεγάλη συμβολή στην

επίτευξη των στόχων που τέθηκαν από την Επιτροπή για ομοιομορφία των ελέγχων και ομοιόμορφη λειτουργία των τελωνειακών διοικήσεων, ικανοποίηση δηλαδή της αρχής «δράση ως μια οντότητα- act as one».

Η πρώτη αφορά την δημιουργία Ευρωπαϊκής Τελωνειακής Ακαδημίας, η οποία θα είχε ως στόχο να εναρμονίσει το επίπεδο εκπαίδευσης και δεξιοτήτων και να προετοιμάσει τους τελωνειακούς υπάλληλους για τις αλλαγές που πρόκειται να υιοθετηθούν, παρέχοντας τους τις απαραίτητες ικανότητες και δεξιότητες ώστε να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις και τη νέα επιχειρησιακή λειτουργία και οργανωτική δομή των τελωνείων. Στον προτεινόμενο ΕΤΚ προτιμήθηκε η λύση η εκπαίδευση και η ανάπτυξη ικανοτήτων και δεξιοτήτων να είναι μέρος της Τελωνειακής Αρχής της ΕΕ[67] και όχι να δημιουργηθεί μια ξεχωριστή δομή η οποία θα έχει αυτά τα καθήκοντα. Η αποτελεσματικότητα αυτής της επιλογής δεν μπορεί να αξιολογηθεί αυτή τη στιγμή αλλά σίγουρα θα πρέπει να αξιολογηθεί τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της Τελωνειακής Αρχής και να ληφθούν οι ανάλογες αποφάσεις. Να επισημανθεί ότι στον τομέα επιβολής του νόμου υπάρχει ο CEPOL(Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κατάρτιση στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου) που είναι ο ευρωπαϊκός οργανισμός που προορίζεται να αναπτύσσει, να υλοποιεί και να συντονίζει την κατάρτιση των λειτουργών επιβολής του νόμο και θεσμοθετήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2015/2219 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Η δεύτερη αφορά την δημιουργία ενός σώματος-δεξαμενής τελωνειακών υπαλλήλων της ΕΕ αντίστοιχο με αυτό της FRONTEX αλλά και του καθορισμού ενιαίας πολιτικής για την διαδικασία πρόσληψης τελωνειακών υπαλλήλων. Καμία από αυτές τις δύο προτάσεις που αφορούν το ανθρώπινο δυναμικό των τελωνείων δεν υιοθετήθηκε. Στην πρώτη περίπτωση υπάρχει μόνο η πρόβλεψη της ανταλλαγής τελωνειακών υπαλλήλων μεταξύ των κ-μ[68] ενώ για την δεύτερη δεν υπάρχει οποιαδήποτε σχετική πρόβλεψη. Τα θέματα της κινητικότητας, των ικανοτήτων και των δεξιοτήτων των υπαλλήλων θίχτηκαν τόσο στην ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2020) 581 final όσο και στην έκθεση της ΟΣΤ και αναδείχθηκε η σημασία τους στην αποτελεσματική λειτουργία της τελωνειακής ένωσης.

Τέλος ένα πολύ σημαντικό συστατικό της επιτυχίας του προτεινόμενου ΕΤΚ θα είναι δημιουργία κατάλληλου πλαισίου αξιολόγησης της λειτουργίας της τελωνειακής ένωσης. Η ΤΑΕΕ, που έχει τη σχετική αρμοδιότητα, θα πρέπει να αναπτύξει όλα εκείνα τα εργαλεία που θα μπορούν να μετρούν την απόδοση των νομοθετικών μέτρων κατά την εφαρμογή τους και να εντοπίζει αστοχίες, αδυναμίες και προβλήματα και να παρεμβαίνει ανάλογα. Η

[67] Ανακοίνωση της Επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 208
[68] Ανακοίνωση της Επιτροπής COM/2023/258 final, διατακτικό, άρθρο 239

επιλογή του κατάλληλου πλαισίου, εντός του οποίου θα μπορούν να αξιολογούνται σωστά τόσο τα μετρήσιμα όσο και τα μη μετρήσιμα χαρακτηριστικά της τελωνειακής ένωσης θα αποτελέσει πρόκληση για την ΤΑΕΕ. Η επιλογή των κατάλληλων Βασικών Δεικτών Απόδοσης (Key Performance Indicators, KPI), οι διαδικασίες συλλογής των απαραίτητων δεδομένων, τα κριτήρια που θα χρησιμοποιηθούν για την επιλογή των δεδομένων που είναι απαραίτητα και των εργαλείων και των μεθόδων που θα χρησιμοποιηθούν θα κρίνουν και την επιτυχία του πλαισίου αξιολόγησης.

5. Επίλογος

Ο προτεινόμενος ΕΤΚ, αν υιοθετηθεί ως έχει, χωρίς σημαντικές αλλαγές που θα επηρεάσουν την ουσία και τον πυρήνα των μεταρρυθμίσεων που θέλει να εισαγάγει, θα επιφέρει σημαντικές αλλαγές στην λειτουργία της τελωνειακής ένωσης και θα επηρεάσει σημαντικά και άλλες τομεακές πολιτικές της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως φαίνεται, έμαθε από τα λάθη του παρελθόντος και από το 2019 και εντεύθεν, με συστηματική ερευνητική εργασία[69] και την δημιουργία επιτροπών[70], συγκέντρωσε το απαραίτητο υλικό για την προετοιμασία του νομοθετικού έργου.

Ο προτεινόμενος ΕΤΚ συγκεντρώνει μεγάλες πιθανότητες να επιτύχει τους στόχους του και να οδηγήσει την τελωνειακή ένωση στο επόμενο επίπεδο. Υιοθέτησε μεγάλο μέρος των προτάσεων και των μελετών που έχουν γίνει τα προηγούμενα χρόνια με αποτέλεσμα να εισάγει όπως είπαμε δύο πολύ σημαντικές καινοτομίες που αποτελούν τον πυρήνα της τελωνειακής μεταρρύθμισης, τον ευρωπαϊκό τελωνειακό κόμβο δεδομένων και την ΤΑΕΕ. Αυτές πλαισιώνονται με μια σειρά από άλλες μεταρρυθμίσεις και αλλαγές για την αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων, την ομοιομορφία των ελέγχων, την ενιαία λειτουργία των τελωνειακών διοικήσεων με σκοπό το «δράση ως μια οντότητα» που έχουν ως σκοπό την προστασία των χρηματοοικονομικών και μη συμφερόντων των επιχειρήσεων και των πολιτών της ΕΕ. Σίγουρα θα μπορούσε να είναι πιο τολμηρός όμως, όπως φαίνεται, η Επιτροπή αποφάσισε να κρατήσει μια ισορροπία ώστε να μην υπάρξουν έντονες αντιδράσεις από τα κ-μ που θα κληθούν να τον εφαρμόσουν. Σίγουρα κατά την νομοθετική διαδικασία θέσπισής του θα υπάρξουν παρεμβάσεις σε επιμέρους άρθρα του και πολιτικές του και οι οποίες πιθανόν να αντικατοπτρίζουν εθνικές επιδιώξεις και συμφέροντα.

Σημαντικό ρόλο λοιπόν για την επιτυχία του νέου ΕΤΚ θα παίξει η επιθυμία των κ-μ να συνεργαστούν ειλικρινά χωρίς να βάζουν το εθνικό συμφέρον πάνω από το κοινό, να συνεισφέρουν με όλες τους τις δυνάμεις στο νέο αυτό εγχείρημα και να εφαρμόζουν

[69]Ghiran, A., Hakami, A., Bontoux, L. and Scapolo, F., (2020), The Future of Customs in the EU 2040
[70] Ομάδα Σοφών για τα Τελωνεία

αποτελεσματικά και ενιαία την ενωσιακή τελωνειακή νομοθεσία, τους περιορισμούς και τις κυρώσεις που αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για να αποκτήσει γεωπολιτική διάσταση η τελωνειακή ένωση και ένα υψηλό επίπεδο λειτουργίας παρέχοντας ασφάλεια και προστασία σε όλους τους τομείς. Θα πρέπει να επισημανθεί σε αυτό το σημείο ότι πολλές φορές η μη ορθή εφαρμογή της ενωσιακής τελωνειακής νομοθεσίας δεν οφείλεται στην έλλειψη θέλησης αλλά στην έλλειψη των απαραίτητων πόρων είτε οικονομικών είτε ανθρώπινων. Δεν αρκεί να νομοθετεί η ΕΕ, θα πρέπει ταυτόχρονα να θέτει ρεαλιστικούς στόχους και να διασφαλίζει ότι αυτά που νομοθετούνται μπορούν να εφαρμοστούν από τα κ-μ εξασφαλίζοντας τους απαραίτητους πόρους.

Η επιτυχία και η διατήρηση της ενιαίας αγοράς είναι συνυφασμένη με την επιτυχία της τελωνειακής ένωσης και της αλληλεπίδρασής της με άλλους τομείς πολιτικής της ΕΕ και αυτό θα πρέπει να το λάβουν σοβαρά υπόψη τους τόσο η Επιτροπή όσο και τα κ-μ. Η αλληλεπίδραση της τελωνειακής ένωσης με την εισαγωγή του νέου ΕΤΚ με άλλες τομεακές πολιτικές της Ένωσης και πως επηρεάζονται από αυτήν την σύνδεση είναι ένα θέμα που χρήζει ενδελεχούς έρευνας και μελέτης. Επίσης υπάρχουν και σοβαρά ερωτήματα που ανακύπτουν όπως, α) το πώς θα διασφαλιστούν η προστασία των βιομηχανικών, εταιρικών και προσωπικών δεδομένων από κυβερνοεπιθέσεις και β) πώς η προστασία της ιδιωτικότητας του ατόμου; Πώς θα αποφευχθεί η δημιουργία πολιτικών εντάσεων που θα προκληθούν μεταξύ των κ-μ λόγω της κοινής διαχείρισης κινδύνου και των διαφορετικών εθνικών συμφερόντων που υπάρχουν; Και τέλος πώς θα αντιμετωπιστεί πιθανόν η αδυναμία των μικρομεσαίων επιχειρήσεων να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του νέου ΕΤΚ σχετικά με τις τελωνειακές διαδικασίες που θα πρέπει να ακολουθούνται κατά την διεξαγωγή εμπορικών συναλλαγών με επιχειρήσεις τρίτων χωρών και πως αυτό θα επηρεάσει τα οικονομικά μεγέθη και λειτουργία τους; Οι απαντήσεις στα κρίσιμα αυτά ερωτήματα αναμένονται εναγωνίως.

Βιβλιογραφία

Νομοθεσία- Νομολογία

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. (2019). Υπόθεση C-213/19. Ευρωπαϊκή Επιτροπής v. Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας. Αναγνωριστικό ευρωπαϊκής νομολογίας:EU:C:2022:167. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=AD0C2217A1EB175D99E3A4959DB7FE1B?text=&docid=255244&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1402892

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (1993). Κανονισμός Επιτροπής (EEC) No 2454/93 of 2 Ιουλίου 1993 για τον καθορισμό ορισμένων διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2913/92 του Συμβουλίου περί θεσπίσεως του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα. Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Νομοθεσία, L 253, *36*, 1. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1993:253:TOC

Ευρωπαϊκή Ένωση. (2002). Ενοποιημένη απόδοση της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Ανακοινώσεις και Πληροφορίες, C 325, 45, 1. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2002:325:TOC

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2005). Κανονισμός (ΕΚ) No 648/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Απριλίου 2005 για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2913/92 του Συμβουλίου περί θεσπίσεως κοινοτικού τελωνειακού κώδικα. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Νομοθεσία. L 117, 48, 13−19. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R0648&qid=1705763279647

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2008). Κανονισμός (ΕΚ) No. 450/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2008 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 450/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2008, για τη θέσπιση του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα (εκσυγχρονισμένος τελωνειακός κώδικας). Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Νομοθεσία: L 145, 51, 1.64. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2008:145:FULL

Ευρωπαϊκή Ένωση, (1957). Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ενοποιημένη έκδοση),Συνθήκη της Ρώμης, 25 Μαρτίου 1957.

Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). (1992). Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΟΚ) No 2913/92 της 12ης Οκτωβρίου 1992 περί θεσπίσεως Κοινοτικού Τελωνειακού Κώδικα. Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Νομοθεσία: L 302/1. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992R2913&qid=1705764538524

Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). (2012). Ενοποιημένη έκδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). (2013). Κανονισμός (ΕΕ) No 952/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 9ης Οκτωβρίου 2013 περί θέσπισης του Ενωσιακού Τελωνειακού Κώδικα (αναδιατύπωση). Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Νομοθεσία:L269/1 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952

Ευρωπαϊκή Ένωση. (2015a). Κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμός (ΕΕ) No. 2015/2446 της 28ης Ιουλίου 2015 για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 952/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όσον αφορά λεπτομερείς κανόνες

σχετικούς με ορισμένες από τις διατάξεις του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νομοθεσία: L 343/1
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R2446

Ευρωπαϊκή Ένωση. (2015b). Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) No. 2015/2447 της 24ης Νοεμβρίου 2015 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής ορισμένων διατάξεων του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 952/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νομοθεσία: L 343/558
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R2447

Συγγράμματα

Diez, T., & Manners, I. (2007). *10 Reflecting on normative-power Europe*. In F. Berenskoetter & M. J. Williams (Eds.), Power in world politics, (pp. 173). Routledge, New York, USA, ISBN 0-203-94469-0

Ghiran, A., Hakami, A., Bontoux, L. and Scapolo, F., (2020), *The Future of Customs in the EU 2040*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-26298-5, doi:10.2760/978164.

Gormley, L. (2018). *The Customs Union*. In H. C. H. Hofmann, G. C. Rowe, & A. H. Türk (Eds.), Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review (pp. 102-127). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198787433.003.0005

Molle, W. (2017). *The economics of European integration: theory, practice, policy*. Routledge.

Muscat, I. (2018), *The EU Customs Union @50 Concept to Continuum,* Gutenberg Press, Malta.

Limbach, K. (2015). *Uniformity of customs administration in the European Union*. Bloomsbury Publishing.

Viner, J. (2014). *The customs union issue*. Oxford University Press, USA.

Wallace, H., Pollack, M. A., Roederer-Rynning, C., & Young, A. R. (Eds.). (2020). *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press, USA.

Αρθρογραφία

Antov, M. (2023). The New European Customs Reform-Opportunities And Challenges, *Economic Archive, Issue 3-2023* http://hdl.handle.net/10610/4913

Erkoreka, M. (2021). The European Union Customs administration and the fight against fraud. *European Papers-A Journal on Law and Integration*, *2020*(3), 1425-1434.

Gwardziński, E. (2021). Sustainable development in European Union (EU) customs law. *World Customs Journal*, 15(1), 15–24.

Lux, M. (2007). EU customs law and international law. *World Customs Journal*, *1*(1), 19-29.

Perepolkin, S. M., Mazur, A. V., Marchenko, O. O., Morozov, O. V., & Yefimova, I. V. (2022). Sui generis of European Union customs law. World Customs Journal, 16(2), 35–55.

Truel, C., Maganaris, E., & Grigorescu, D.-R. (2015). The development of EU customs law: from the community customs code to the union customs code. *Journal of legal studies*, *16*(30), 83–106.

Walsh, T. (2022). Putting More Union in European Customs. *World Customs Journal*, 16(2), 57–80.

Wolffgang, H. M., & Ovie, T. (2007a). Emerging issues in European customs law. *World Customs Journal*, *1*(1), 3-10.

Wolffgang, H. M., & Ovie, T. (2007b). Emerging issues in European customs law. *World Customs Journal*, *1*(2), 3-16.

Wolffgang, H.-M., & Ovie, T. (2008). Emerging issues in European customs law. *World Customs Journal*, *2*(1), 3–16.

Wolffgang, H.-M., & Harden, K. (2016). The new European customs law. *World Customs Journal*, *10*(1), 3–16.

Εκθέσεις- Ανακοινώσεις

Commission of the European Communities. (1977). Communication of the Commission to the Council and to the European Parliament on the state of the Customs Union of the European Economic Community. COM (77) 210 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51977DC0210&rid=4

European Commission. (2015c). Customs blueprints: pathways to better customs, Directorate- General for Taxation and Customs Union. Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2778/77704.

European Commission, Directorate-General for Communication, Leyen, U. (2019), A Union that strives for more : my agenda for Europe : political guidelines for the next European Commission 2019-2024, Publications Office, https://data.europa.eu/doi/10.2775/018127

European Commission, Directorate-General for Communication, (2020). Customs, Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2775/851091

European Commission, (2022a), Putting more Union in the European Customs. Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a geopolitical Europe. Report by the Wise Persons Group on the reform of the EU Customs Union, Publications Office.

European Commission, (2022b), Commission staff working document evaluation, Interim evaluation of the implementation of the Union Customs Code, SWD (2022) 158 final/2, Publications office, Brussels.

European Commission, (2023a). Report from the Commission on the assessment of customs infringements and penalties in Member States Union Customs Code, COM (2023) 5 final, Publications office, Brussels.

European Commission, (2023b), Commission staff working document impact assessment report accompanying the document: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013- COM (2023) 258 final, SWD (2023) 140 final, Publications office, Brussels.

European Economic and Social Committee (EESC), (2023), Opinion of the European Economic and Social Committee on 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013' , COM(2023) 258 final – 2023/0156 (COD), EESC 2023/01888, C/2023/864, Official Journal of the European Union, http://data.europa.eu/eli/C/2023/864/oj

European Court of Auditors, (2000) Special Report No 23/2000 concerning valuation of imported goods for customs purposes (customs valuation), together with the Commission's replies (OJ C, C/84, 14.03.2001, p. 1, CELEX: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000SA0023)

European Court of Auditors, 2011, *Follow-up of special report no 1/2005 concerning the management of the European Anti-Fraud Office. Special report No 2, 2011*, Publications Office, https://data.europa.eu/doi/10.2865/7996

European Court of Auditors, (2006), Special Report No 11/2006 on the Community transit system, together with the Commission's replies (OJ C, C/44, 27.02.2007, p. 1, CELEX: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006SA0011)

European Court of Auditors, (2008), Special report No 2/2008 concerning Binding Tariff Information (BTI) together with the Commission's replies (OJ C, C/103, 24.04.2008, p. 1, CELEX: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008SA0002)

European Court of Auditors, (2010), Special Report No 1, 2010, Are simplified customs procedures for imports effectively controlled?, Publications Office, 2010, https://data.europa.eu/doi/10.2865/65396

European Parliament, 2023, Amendments 124-271 on Proposal for a Regulation, COM(2023)0258 – C9-0175/2023 – 2023/0156(COD), Draft Opinion, Committee on International Trade, Brussels.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2018), Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα και την άσκηση της εξουσίας έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων δυνάμει του άρθρου 284 του εν λόγω κώδικα, COM(2018) 39 final, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2020), Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Μετάβαση της Τελωνειακής Ένωσης στο Επόμενο Στάδιο: Σχέδιο Δράσης, COM (2020) 581 final, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2023a), πρόταση για Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα και της Τελωνειακής Αρχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΕ) 952/2013, COM/2023/258 final - 2023/0156**,** Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2023b), ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή για την «Τελωνειακή μεταρρύθμιση: Μετάβαση της τελωνειακής ένωσης στο επόμενο στάδιο», COM/2023/257 final, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2017), Ειδική Έκθεση 19/2017, Διαδικασίες εισαγωγής: οι αδυναμίες του νομικού πλαισίου και η αναποτελεσματική εφαρμογή έχουν αντίκτυπο στα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2018), Ειδική Έκθεση 26/2018, Σειρά καθυστερήσεων στην υλοποίηση των συστημάτων ΤΠ των τελωνείων: τι έφταιξε; Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2019), Ειδική Έκθεση 12/2019, Ηλεκτρονικό εμπόριο: πολλές από τις προκλήσεις που σχετίζονται με την είσπραξη του ΦΠΑ και των τελωνειακών

δασμών δεν έχουν αντιμετωπιστεί. Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Βρυξέλλες.