

III

(Προπαρασκευαστικές πράξεις)

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

528Η ΣΥΝΟΔΟΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΟΚΕ ΤΗΣ 20ΗΣ ΚΑΙ 21ΗΣ ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2017

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών — Ανάπτυξη της τελωνειακής ένωσης της ΕΕ και της διακυβέρνησής της»

[COM(2016) 813 final]

(2017/C 434/07)

Εισηγητής: ο κ. Δημήτρης ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ

Αίτηση γνωμοδότησης	Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 17.2.2017
Νομική βάση	Άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αρμόδιο ειδικευμένο τμήμα	Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση
Υιοθετήθηκε από το ειδικευμένο τμήμα	5.9.2017
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	20.9.2017
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	528
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	162/0/3

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι μια αποτελεσματική τελωνειακή ένωση αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, διότι τούτη διασφαλίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και ενισχύει τόσο την ανταγωνιστικότητα όσο και την εμπορική και τη διαπραγματευτική ισχύ της ΕΕ· επίσης, είναι σημαντική για τη διαμόρφωση μιας Ένωσης Ασφάλειας, καθότι συμβάλλει σημαντικά στην καταπολέμηση νεοεμφανιζόμενων και πρωτόγνωρων απειλών στον τομέα της ασφάλειας ενώ, παράλληλα, διαφυλάσσει την ασφάλεια των πολιτών και τα οικονομικά τους συμφέροντα.

1.2 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η νέα τελωνειακή νομοθεσία στοχεύει κυρίως στην απλοποίηση των διαδικασιών και στην προσαρμογή τους στα τελευταία δεδομένα, και ότι η αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα (ΕΤΚ) θα συμβάλει στην ενίσχυση της οικονομικής ανταγωνιστικότητας της ΕΕ παγκοσμίως.

1.3 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής για ανάπτυξη της διακυβέρνησης της τελωνειακής ένωσης αλλά θεωρεί ότι η εγκαθίδρυση μιας τέτοιας διακυβέρνησης κατά τρόπο περιεκτικό απαιτεί πολυεπίπεδη μεταρρυθμιστική δράση και δυναμική παρέμβαση τεχνικής φύσης, χωρίς τροποποίηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ, ούτε διατάραξη των ισορροπιών μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει, ωστόσο, ότι οποιοσδήποτε μεταρρυθμίσεις αναληφθούν δεν θα πρέπει να παρεμποδίζουν τη διευκόλυνση του θεμιτού εμπορίου ή την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

1.4 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η αποτελεσματική εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας περιλαμβάνει καταρχάς προσπάθειες για να ελαχιστοποιηθούν ενδεχόμενες αποκλίνοσες ερμηνείες από τις διοικητικές αρχές των κρατών μελών. Ωστόσο, πρέπει πρώτα να υλοποιηθούν η διαλειτουργική μηχανοργάνωση και η μετάβαση σε ένα πλήρως ψηφιακό περιβάλλον, με αξιοποίηση των ποικίλων πόρων στους οποίους βασίζεται η οργάνωση και η λειτουργία των εθνικών αρχών.

1.5 Η ΕΟΚΕ θεωρεί απαραίτητη την ουσιαστική μετάβαση στον αυτόματο κεντρικό εκτελωνισμό, για τη διευκόλυνση του συντονισμού των δράσεων πρόληψης και καταστολής εγκληματικών δραστηριοτήτων, καθώς και για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, έτσι ώστε να προστατεύονται τα δικαιώματα, τα συμφέροντα και η ασφάλεια των επιχειρήσεων και των Ευρωπαίων καταναλωτών. Για το λόγο αυτό, η ΕΟΚΕ ζητεί τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO/European Public Prosecutor's Office) η οποία αναμένεται να συμβάλει ουσιαστικά.

1.6 Η ΕΟΚΕ θεωρεί αναγκαίο να σχεδιαστεί κοινή ευρωπαϊκή τελωνειακή στρατηγική όπου θα συνυπολογίζεται η διττή φύση του ρόλου των τελωνειακών αρχών: αφενός, συνοριακός έλεγχος και μικτά καθήκοντα (τελωνειακοί έλεγχοι, συλλογή δασμών) και, αφετέρου, συμβολή στην πρόληψη και στην καταστολή εγκληματικών δραστηριοτήτων. Παράλληλα, στη στρατηγική πρέπει να περιλαμβάνεται μέριμνα για τη βελτιστοποίηση των υλικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού, με επενδύσεις στην επέκταση και αναβάθμιση των πόρων και στην, κατά προτεραιότητα, μετεκπαίδευση και ετοιμότητα του ανθρώπινου δυναμικού, έτσι ώστε να αναπτυχθεί η διοικητική υποστηρικτική δράση της ΕΕ όσον αφορά την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας όσο και τη στενή παρακολούθησή της.

1.7 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η στρατηγική πρέπει να σχεδιαστεί λαμβάνοντας υπόψη την πολυμορφία των οικονομικών φορέων που καλούνται να συμμορφωθούν με την τελωνειακή νομοθεσία, την άμεση ανάγκη αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών και της καινοτομίας, πάντοτε με πλήρη σεβασμό της ιδιωτικότητας των δεδομένων των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και της πνευματικής, βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας αλλά και με συνεκτίμηση του ανθρώπινου παράγοντα που αποτελεί την κινητήριο δύναμη των τελωνειακών αρχών. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις πολύ μικρές, τις μικρές και τις μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) και στους καταναλωτές.

1.8 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι απαιτείται ενίσχυση της λειτουργίας του αποκεντρωμένου επιχειρησιακού μοντέλου μέσω της διοικητικής συνεργασίας, με κεντρικό συντονισμό να πραγματοποιείται από ένα υποστηρικτικό σώμα ή οργανισμό υπό την καθοδήγηση της Επιτροπής και με την συμμετοχή της Ομάδας Τελωνειακής Πολιτικής, με σκοπό την συνεπικουρία σε ζητήματα εφαρμογής του ΕΤΚ. Το εν λόγω σώμα, εκτός των άλλων, θα είναι επιφορτισμένο με τη λειτουργία προγραμμάτων επιχειρησιακής δράσης και μετεκπαίδευσης ειδικά σε ζητήματα ασφαλείας, παροχής υψηλής ειδίκευσης και προαγωγής της εμπειρογνομοσύνης των επαγγελματιών του τελωνειακού κλάδου. Παράλληλα, θα δύναται να εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές που θα στοχεύουν στην ταχεία και άμεση αντιμετώπιση νέων προκλήσεων.

1.9 Η ΕΟΚΕ θεωρεί επίσης ζήτημα ζωτικής σημασίας την επέκταση και ενδυνάμωση των προγραμμάτων «Customs 2020» και «Fiscalis 2020» που μπορούν να έχουν καταλυτικό ρόλο στη στοχευμένη απορρόφηση χρηματοδότησης για τους σκοπούς της διακυβέρνησης (μετεκπαίδευση, διάδοση πληροφοριών, επιχειρησιακή δράση, εξοπλισμός κ.ά.).

1.10 Η ΕΟΚΕ προσβλέπει στην εντατικοποίηση της διαδικασίας σύναψης συμφωνιών αμοιβαίας διοικητικής συνδρομής με τους εμπορικούς εταίρους, σε πλήρη εναρμόνιση με την ολοένα επεκτεινόμενη εμπορική συνεργασία με κράτη εκτός ΕΕ και με την Συμφωνία για τη διευκόλυνση του εμπορίου (ΤFA) του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ).

1.11 Η ΕΟΚΕ θεωρεί απαραίτητη την ανάληψη κεντρικών δράσεων στους τομείς της προστασίας και της ασφάλειας, όπου οι τελωνειακές αρχές καλούνται ήδη να ανταποκριθούν στις προκλήσεις. Για τον λόγο αυτό πιστεύει ότι απαιτείται περαιτέρω θεομοποίηση και κεντρικός συντονισμός στη συνεργασία των τελωνειακών και αστυνομικών αρχών. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να ενδυναμωθεί επίσης η διατομεακή συνεργασία ευρωπαϊκών οργανισμών και αποκεντρωμένων υπηρεσιών με στόχο την ενίσχυση και την ενδυνάμωση της δράσης και την εντατικοποίηση της παρουσίας της Ένωσης στα εξωτερικά σύνορα μέσω των κρατών μελών. Η συνεργασία θα πρέπει να στοχεύει μεταξύ άλλων στην καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και της παράνομης διακίνησης οπλισμού και στον ενδελεχέστερο έλεγχο αγαθών διπλής χρήσης και της συναφούς τεχνολογίας. Επιπλέον, απαιτείται να επιδιωχθεί η αποδοτική και αποτελεσματική καταπολέμηση της παραποίησης/απομίμησης και της πειρατείας.

1.12 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι όλες οι δράσεις που θα αναπτυχθούν πρέπει να συμπεριλαμβάνουν απαραίτητα ανοιχτό διάλογο με τους ενδιαφερόμενους φορείς (επιχειρήσεις, καταναλωτές, τελωνειακές αρχές, εργαζομένους στα τελωνεία, συνδικαλιστικές οργανώσεις και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών), ώστε να επιτευχθεί η επαρκέστερη και πληρέστερη αποτύπωση των προβλημάτων προς επίλυση, με τη συνεκτίμηση, παράλληλα, των συμφερόντων κάθε πλευράς.

1.13 Η ΕΟΚΕ θεωρεί, τέλος, ότι όποια προσέγγιση και να ακολουθηθεί για τον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης θα πρέπει να συνεκτιμά και τις μεταβολές των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης λόγω Brexit.

2. Γενικές παρατηρήσεις για την Τελωνειακή Ένωση

2.1 Η τελωνειακή ένωση υπήρξε πάντοτε ένα ζωτικής σημασίας προαπαιτούμενο για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και ειδικά για την εξασφάλιση ομοιόμορφης και ομαλής εφαρμογής της ελεύθερης μετακίνησης αγαθών με τρόπο ασφαλή, διαφανή, φιλικό προς το περιβάλλον και τον καταναλωτή και αποτελεσματικό στην καταπολέμηση ποινικά κολάσιμων πράξεων διασυνοριακού χαρακτήρα ⁽¹⁾.

2.2 Η τελωνειακή ένωση αποτελεί την βάση της ενιαίας αγοράς και, επομένως, πρέπει να ανταποκρίνεται πλήρως στις σχετικές ανάγκες. Έχει επιπλέον συμβάλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ένωσης στην παγκόσμια αγορά. Ακόμη, η συμβολή των εισαγωγικών δασμών στον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό είναι ιδιαίτερα σημαντική. Συγκεκριμένα, το 2015 τα έσοδα ανήλθαν σε 18,6 δισ. ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί σε περίπου 13,6 % του προϋπολογισμού της ΕΕ.

2.3 Πέραν των προστατευτικών μέτρων που συνιστούν απαγορεύσεις ή μέτρων που αποσκοπούν στην παροχή ασφάλειας και προστασίας στους πολίτες της ΕΕ, η εγκαθίδρυση της τελωνειακής ένωσης απαιτεί και θέσπιση ή μεταρρύθμιση μέτρων όπως η υιοθέτηση κοινής εμπορικής πολιτικής και κοινού εξωτερικού δασμολογίου· επίσης, απαιτεί την υιοθέτηση προτιμιακού δασμολογίου μέσω συμφωνιών σύνδεσης μεταξύ της ΕΕ και γειτονικών και δυνάμει υποψηφίων κρατών, αλλά επίσης μέσω συμφωνιών ελεύθερου εμπορίου με τρίτα κράτη.

2.4 Στόχος της τελωνειακής ένωσης είναι η διευκόλυνση του νόμιμου εμπορίου, με στόχο την καταπολέμηση της απάτης στις εμπορικές συναλλαγές και, παράλληλα, την παρεμπόδιση της παράνομης κυκλοφορίας αγαθών ή παράνομων χρηματοπιστωτικών συναλλαγών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για παράνομες ή τρομοκρατικές ενέργειες.

3. Περιεχόμενο της ανακοίνωσης

3.1 Με την ανακοίνωση, η Επιτροπή δρομολογεί διάλογο για τον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης έτσι ώστε να αντικατοπτρίζονται οι νέες συνθήκες που έχουν σταδιακά διαμορφωθεί, λαμβάνοντας υπόψη:

- τις εσωτερικές προκλήσεις λόγω διεύρυνσης και εμβάθυνσης της ΕΕ και λόγω των σημαντικών ποιοτικών και νομοθετικών διαφορών μεταξύ δημόσιων διοικήσεων, οι οποίες προκαλούν αναπόφευκτη μείωση των πόρων και αντίστοιχη αύξηση των λειτουργικών αναγκών·
- τις συνεχώς αυξανόμενες εξωτερικές προκλήσεις και απειλές στον τομέα της ασφάλειας, με σημαντικότερο παράδειγμα την εισαγόμενη τρομοκρατία και το διασυνοριακό έγκλημα, καθώς και φαινόμενα συνδεδεμένα με την παγκοσμιοποίηση του διεθνούς εμπορίου (όπως οι συνεχείς μεταβολές σε επιχειρηματικά μοντέλα και αλυσίδες εφοδιασμού και η μεγέθυνση του όγκου συναλλαγών λόγω σύναψης συμφωνιών με τρίτες χώρες), αλλά και με τη χρήση του διαδικτύου.

Σκοπός της Επιτροπής είναι η υλοποίηση διαρθρωτικής μεταρρύθμισης βασικών πτυχών της τελωνειακής ένωσης και η εγκαθίδρυση νέου μοντέλου διακυβέρνησης.

3.2 Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή τονίζει την ανάγκη αύξησης της αποδοτικότητας της τελωνειακής ένωσης μέσω του εκσυγχρονισμού της αρχιτεκτονικής της, με στόχο την αναβάθμιση της συνεργασίας μεταξύ των τελωνειακών αρχών της ΕΕ και την δημιουργία δομών με δυνατότητα μετεξέλιξης με σχετική προσαρμοστικότητα και ευελιξία.

3.3 Η υπό εξέταση ανακοίνωση δεν προτείνει την επέκταση της αρμοδιότητας της ΕΕ σε νέους τομείς αλλά αποτελεί μια προσπάθεια να εκσυγχρονιστούν οι πολιτικές της τελωνειακής ένωσης, με την ενίσχυση της ευελιξίας και της αποτελεσματικότητάς τους, ώστε να ανταποκρίνονται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες.

4. Προβληματικές πτυχές που θα πρέπει να ληφθούν απαραίτητα υπόψη

4.1 Η τροποποίηση του ΕΤΚ εισήγαγε σημαντικές τροποποιήσεις με στόχο την απλούστευση και τη διευκόλυνση του εμπορίου. Παρόλα αυτά, η τελωνειακή νομοθεσία και η νομοθεσία για την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών παραμένουν ιδιαίτερα πολύπλοκες στο σύνολο τους, καθώς αριθμούν περί τα 1 127 κείμενα σε ισχύ (συμφωνίες, οδηγίες, κανονισμοί και αποφάσεις) ⁽²⁾. Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει την επίκληση διατάξεων χωρίς την προαπαιτούμενη εξοικείωση με το ευρωπαϊκό δίκαιο.

⁽¹⁾ ΕΕ C 229 της 31.7.2012, σ. 68.

⁽²⁾ Μελέτη αυτοαξιολόγησης (αξιολόγηση της λειτουργίας της τελωνειακής ένωσης από τις εθνικές τελωνειακές αρχές). Μελέτη αξιολόγησης της τελωνειακής ένωσης από τις επιχειρήσεις και λοιπές αρχές (Ειδική σύμβαση αριθ. 13 για την εκτέλεση της σύμβασης πλαίσιου αριθ. TAXUD/2010/CC/101) (ΓΔ TAXUD — 2013).

4.2 Το προγενέστερο καθεστώς περιείχε σαφώς μεγαλύτερες ασάφειες, ενώ άφηνε περιθώριο για την παρείσφρηση οικείων διατάξεων του εθνικού δικαίου με αμφίβολα αποτελέσματα που έβλαπταν την ομοιόμορφη εφαρμογή. Η εξαντλητική κωδικοποίηση μέσω του ΕΤΚ οδηγεί στην άμεση εφαρμοσιμότητα και το άμεσο αποτέλεσμα του ευρωπαϊκού δικαίου, το οποίο όμως συνεχίζει να εφαρμόζεται αποκλειστικά από εθνικά τελωνειακά συστήματα που διαφέρουν ουσιωδώς οργανωτικά, γεγονός που οδηγεί στον κατακερματισμό, σε πρόσθετη διοικητική επιβάρυνση, σε γραφειοκρατικές δυσλειτουργίες και σε καθυστερήσεις⁽³⁾. Επιπλέον, η εξαιρετικά μεγάλη περίοδος μετάβασης δημιουργεί αβεβαιότητα και μπορεί να είναι επιζήμια για τις επιχειρήσεις, και ειδικά τις πολύ μικρές και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) και τους καταναλωτές.

4.3 Οι τελωνειακές αρχές παραδοσιακά ήταν υπεύθυνες για τη συλλογή των τελωνειακών δασμών και των έμμεσων φόρων, αλλά πλέον καλούνται να συμβάλλουν στην ενδυνάμωση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και στην καταπολέμηση παράνομων πρακτικών με επιβλαβή αποτελέσματα στο εξωτερικό και το εσωτερικό της.

4.4 Οι διευρύνσεις της ΕΕ επιβάρυναν περαιτέρω το αποκεντρωμένο μοντέλο που απαιτεί τον συντονισμό και την μετεκπαίδευση πάνω από 120 000 τελωνειακών υπαλλήλων, καθώς τα τελωνειακά συστήματα, οι μηχανισμοί ελέγχου, η υλικοτεχνική υποδομή — η οποία απαιτεί πλέον συστήματα υψηλής τεχνολογίας —, η στελέχωση με ανθρώπινο δυναμικό των τελωνείων και οι πόροι διαφέρουν θεμελιωδώς.

4.5 Η εφαρμογή των νέων τεχνολογιών στην ευρωπαϊκή βιομηχανία και η εγκαθίδρυση της ενιαίας ψηφιακής αγοράς, καθώς και η προτεινόμενη μεταρρύθμιση του συστήματος ΦΠΑ κινούνται μεν προς την σωστή κατεύθυνση, εντείνουν ωστόσο την ανάγκη για ευελιξία και προσαρμογή των τελωνειακών διαδικασιών στην πολυπλοκότητα των σύγχρονων συναλλαγών. Το ίδιο ισχύει και για τα εξελισσόμενα πρότυπα παραγωγής και κατανάλωσης, το αυξανόμενο διεθνές εμπόριο και τις παγκόσμιες απειλές για την εξέλιξη του παγκόσμιου εμπορίου, στο πλαίσιο των οποίων κινείται και η εμπορική πολιτική της ΕΕ.

5. Η έννοια και οι βασικές αρχές της διακυβέρνησης της τελωνειακής ένωσης

5.1 Η ιδέα της τελωνειακής διακυβέρνησης πρέπει να βασίζεται στα παρακάτω συστατικά στοιχεία:

- μικτά καθήκοντα: αφενός, τελωνειακοί έλεγχοι και συλλογή δασμών (αμιγώς οικονομικός χαρακτήρας) και, αφετέρου, πρόληψη και συμβολή στην αντιμετώπιση των παγκόσμιων απειλών που επηρεάζουν την Ευρωπαϊκή Ένωση (εγκληματικές πράξεις, τρομοκρατία, οργανωμένο έγκλημα, υποβάθμιση του περιβάλλοντος και αυξανόμενοι κίνδυνοι που προκύπτουν από το διεθνές εμπόριο επικίνδυνων εμπορευμάτων)·
- επένδυση στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή μέσω της βελτιστοποίησης των υλικών, τεχνολογικών και ανθρώπινων πόρων, με σοβαρές επενδύσεις στην επέκταση και αναβάθμιση των μεν και προτεραιότητα στη μετεκπαίδευση και την ετοιμότητα των δε, προκειμένου να αυξηθεί ο επαγγελματισμός τους και να διασφαλιστεί η λογοδοσία τους·
- διοικητική υποστηρικτική δράση της ΕΕ στον τομέα της εφαρμογής με ομοιόμορφο τρόπο και εντατικοποίηση της επίβλεψης της εφαρμογής της νομοθεσίας·
- ενίσχυση της διασυνδεσιμότητας μεταξύ των εθνικών τελωνειακών αρχών·
- ουσιαστικοποίηση της θεσμικής συνεργασίας με στόχο τη βελτίωση του χρόνου αντίδρασης και την όσο το δυνατόν αρτιότερη επιχειρησιακή ετοιμότητα·
- διατομεακή προσέγγιση στον τομέα της ασφάλειας μεταξύ των τελωνειακών αρχών και των αρχών επιβολής του νόμου, μέσω της δημιουργίας συνεργιών και της ανταλλαγής πληροφοριών·
- προσαρμογή στις αλλαγές που επέρχονται με τη νομοθετική δέσμη μέτρων για την εγκαθίδρυση της ενιαίας ψηφιακής αγοράς και τη μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού συστήματος ΦΠΑ·
- αξιοποίηση νέων τεχνολογιών και καινοτομίας με σεβασμό, ωστόσο, των προσωπικών δεδομένων των πολιτών και επιχειρήσεων·

⁽³⁾ Βλ. π.χ. Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ για την Κατάσταση της τελωνειακής ένωσης, ΕΕ C 271 της 19.9.2013, σ. 66.

- προτεραιότητα σε κάθε σχεδιασμό για την προστασία του καταναλωτή και την διευκόλυνση των διαδικασιών εκτελωνισμού (με βάση την αρχή «σκέψου πρώτα σε μικρή κλίμακα»).
- αρχές χρηστής διοίκησης, ασφάλειας δικαίου και διαφάνειας.
- έμφαση και προτεραιότητα στον ανθρώπινο παράγοντα και τη διατήρηση των θέσεων εργασίας.

6. Αναγκαίες μεταρρυθμίσεις γενικού χαρακτήρα

6.1 Σύμφωνα με τα όσα προτείνει η Επιτροπή —και με τα οποία συντάσσεται η ΕΟΚΕ—, το επιχειρησιακό όραμα για την τελωνειακή ένωση θα πρέπει να αναβαθμιστεί σε συνεκτική στρατηγική με σαφές χρονοδιάγραμμα, που θα βασίζεται στις αρχές που εκτέθηκαν παραπάνω και στα σημεία που θα αναλυθούν παρακάτω.

6.2 Είναι αναγκαίο να εκπονηθεί μελέτη επιπτώσεων και έκθεση αξιολόγησης του νέου ΕΤΚ, ενδιάμεση έκδοση της οποίας θα εκπονηθεί εντός του 2017, στα πρότυπα παλαιότερων μελετών με μεγαλύτερο εύρος και σε όλους τους τομείς δραστηριότητας ⁽⁴⁾, ούτως ώστε η στρατηγική να επενδύσει στο να εξαλείψει προβληματικές περιοχές, αδυναμίες, αλληλεπικαλύψεις, ασυνέπειες και παρωχημένα μέτρα και να χτίσει σε στερεή βάση τα επόμενα βήματα του εγχειρήματος ⁽⁵⁾. Στη μελέτη θα πρέπει να υπάρξει ειδική μέριμνα και για τις επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό των τελωνείων.

6.3 Βάρος θα πρέπει να δοθεί στην ανταλλαγή πληροφοριών και καλών πρακτικών μεταξύ τελωνειακών και διοικητικών αρχών μέσω της συστηματικής και μεθοδικής χρήσης της τεχνολογίας πληροφοριών. Προς τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να γίνει αξιολόγηση των υπάρχουσών βάσεων δεδομένων προς τελωνειακή χρήση.

6.4 Ένα αποκεντρωμένο και φιλικό προς τις επιχειρήσεις μοντέλο που βασίζεται στην διοικητική δομή των κρατών μελών θα μπορούσε να είναι επιτυχημένο μόνον εφόσον «αφουγκράζεται» τις εθνικές διοικητικές αρχές. Συνεπώς απαιτείται η εγκαθίδρυση μόνιμων και ευέλικτων θεσμικών δομών. Γι' αυτό προτείνεται η δημιουργία υποστηρικτικού σώματος ή οργανισμού υπό την καθοδήγηση της Επιτροπής και με την συμμετοχή της ομάδας τελωνειακής πολιτικής, με σκοπό:

- τη συνεπικουρία σε ζητήματα εφαρμογής της νομοθεσίας —μεταξύ άλλων μέσω της σύστασης συνεκτικού οδηγού εφαρμογής του ΕΤΚ και συστηματοποίησης των λοιπών κειμένων·
- τη διαχείριση των υποδομών ΤΠ· τη συμπερίληψη επίσης του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Κατάρτισης Τελωνειακών Υπαλλήλων ⁽⁶⁾, το οποίο, στη βάση του πλαισίου τελωνειακών αρμοδιοτήτων της ΕΕ, θα είναι αρμόδιο για τα εξής:
 - την παροχή υψηλής ειδίκευσης και προαγωγή της εμπειρογνομosύνης των επαγγελματιών του τελωνειακού τομέα, βάσει των ευρωπαϊκών προγραμμάτων κατάρτισης·
 - την οργάνωση προγραμμάτων επιχειρησιακής δράσης και μετεκπαίδευσης ειδικά σε ζητήματα ασφαλείας·
- τη σύσταση συνεκτικού οδηγού εφαρμογής του ΕΤΚ και των διατάξεων εφαρμογής του, καθώς και της συστηματοποίησης της οικείας νομοθεσίας·
- τη κοινή διαχείριση των ηλεκτρονικών συστημάτων, έτσι ώστε να επιτευχθεί προσβασιμότητα πληροφοριών και διαδικασιών στην ενιαία πλατφόρμα προς διευκόλυνση επιχειρήσεων τρίτων κρατών. Για τους σκοπούς αυτούς, θα πρέπει να επιταχυνθεί άμεσα η μετάβαση στο περιβάλλον χωρίς χαρτί, με την δημιουργία κοινού σημείου αναφοράς με στόχο την απλούστευση των διαδικασιών, όπως προβλέπει ο ΕΤΚ·
- τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων για την έκδοση κατευθυντηρίων γραμμών που θα στοχεύουν στην ταχεία και άμεση ανταπόκριση σε νέες προκλήσεις.

⁽⁴⁾ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με θέμα το Σχέδιο στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση της διακυβέρνησης της Τελωνειακής Ένωσης της ΕΕ (ΓΔ TAXUD — Α1, 07/2015).

⁽⁵⁾ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κονοβουλίου της 19ης Ιανουαρίου 2017 σχετικά με την αντιμετώπιση των προκλήσεων από την εφαρμογή του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα [P8_TA(2017)0011].

⁽⁶⁾ Πρόταση που είχε εισηγηθεί η ΕΟΚΕ και στη γνωμοδότησή της για τον Ενωσιακό τελωνειακό κώδικα, ΕΕ C 229 της 31.7.2012 σ. 68, με την μορφή του Ινστιτούτου Κατάρτισης Τελωνειακών Υπαλλήλων. Η πρόταση αυτή όμως δεν υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα (ΕΤΚ).

Στο πλαίσιο του οργανισμού αυτού, η ΕΟΚΕ εμμένει στην θέση της και συστήνει την σύσταση μιας ευρωπαϊκής ομάδας ταχείας παρέμβασης, η οποία θα υποστηρίζει το εξειδικευμένο και βαρυσήμαντο έργο των τελωνειακών αρχών, ειδικά όσων βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.

6.5 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η ομάδα τελωνειακής πολιτικής της Επιτροπής—της οποίας η λειτουργία είναι άτυπη και οι μέχρι στιγμής αρμοδιότητες είναι ελάχιστες και η επιρροή αμελητέα— μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην νέα εποχή τελωνειακής διακυβέρνησης⁽⁷⁾. Προς τούτο, η ΕΟΚΕ προτείνει τη σύνταξη εσωτερικού κανονισμού και καλεί τα κράτη μέλη να συνεργαστούν για την αρτιότερη λειτουργία της. Σημαντική είναι επιπλέον για την ΕΟΚΕ η ουσιαστική ενίσχυση της υφιστάμενης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και ομάδων εμπειρογνομώνων σε θέματα τελωνειακής πολιτικής.

6.6 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι το πρόγραμμα «Customs 2020» έχει παρουσιάσει θετικά αποτελέσματα στην διάδοση και μετάδοση πληροφοριών σχετικών με την τελωνειακή ένωση, τόσο σε τελωνειακούς υπαλλήλους όσο και σε επιχειρήσεις, αποτελεί δε χρήσιμο εργαλείο συνεργασίας της ΕΕ με υπό ένταξη και δυνάμει υπό ένταξη κράτη⁽⁸⁾ και ως εκ τούτου η διεύρυνση του και η επέκτασή του πέραν του προκαθορισμένου χρονικού ορίζοντα θα συνεργήσει στην εξάπλωση οριζόντιων δράσεων⁽⁹⁾ στα εξής ζητήματα:

- συνεχής και ποιοτική τεχνική κατάρτιση και ενημέρωση του ενδιαφερόμενου προσωπικού βάσει των ευρωπαϊκών δεδομένων και προτύπων·
- επενδυτικό και χρηματοδοτικό σκέλος, με στόχο την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό υποδομών σχετιζόμενων με μη επεμβατικό ανιχνευτικό και εργαστηριακό έλεγχο και των εθνικών στελεχών για την ολοκλήρωση του ενιαία ψηφιακού συστήματος.

6.7 Η ΕΟΚΕ θεωρεί επιπλέον ότι το πρόγραμμα «Fiscalis 2020» που στοχεύει στη βελτίωση των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών θα μπορούσε να συμβάλει εξίσου στην ανάπτυξη κοινών δράσεων και στην προώθηση καλύτερης συνεργασίας φορολογικών και τελωνειακών αρχών σε διακρατικό επίπεδο.

6.8 Η ΕΟΚΕ στηρίζει την προσπάθεια της Επιτροπής, όπως αποτυπώνεται εκτός των άλλων και στην ανακοίνωση για το Σχέδιο Δράσης για τον ΦΠΑ, να ενισχύσει την συνεργασία αυτή με την δημιουργία εργαλειοθήκης που θα είναι διαθέσιμη στις νομοπαρασκευαστικές και λοιπές αρχές των κρατών μελών, στην προσπάθεια καταπολέμησης της —συνδεδεμένης με το ΦΠΑ— φορολογικής απάτης. Η εργαλειοθήκη αυτή θα ωφελήσει την ευχερέστερη μετάβαση στο οριστικό σύστημα ΦΠΑ στην ΕΕ για το διασυνοριακό εμπόριο βάσει της αρχής της χώρας προορισμού.

6.9 Η ΕΟΚΕ στηρίζει πρωτοβουλίες στα πρότυπα και στο πλαίσιο διαλόγου του Παγκόσμιου Οργανισμού Τελωνείων (ΠΟΤ), και ως εκ τούτου επιδοκιμάζει τον θεσμό του εγκεκριμένου οικονομικού φορέα και των ενιαίων διαπιστεύσεων και πιστοποιητικών. Για τον λόγο αυτό, καλεί την Επιτροπή να εξετάσει το δυναμικό βελτιστοποίησης αυτών των πρωτοβουλιών με γνώμονα την περαιτέρω ελαχιστοποίηση διοικητικών βαρών και εμποδίων για τις επιχειρήσεις.

6.10 Στο ίδιο πλαίσιο, η ΕΟΚΕ θεωρεί απαραίτητη την προσπάθεια τήρησης και εφαρμογής της συμφωνίας για τη διευκόλυνση του εμπορίου του ΠΟΕ που απλοποιεί και αποσαφηνίζει τις διεθνείς διαδικασίες εισαγωγών και εξαγωγών, τις τελωνειακές διατυπώσεις και τις απαιτήσεις διαμετακόμισης. Συν τοις άλλοις, θεωρεί κρίσιμη την εντατικοποίηση της διαδικασίας σύναψης συμφωνιών αμοιβαίας διοικητικής συνδρομής με τους εμπορικούς εταίρους, σε πλήρη εναρμόνιση με την ολοένα επεκτεινόμενη εμπορική συνεργασία με κράτη εκτός ΕΕ.

6.11 Η ΕΟΚΕ καλωσορίζει την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το ενωσιακό νομικό πλαίσιο για τις τελωνειακές παραβάσεις και τις σχετικές κυρώσεις, που δυστυχώς έχει καθυστερήσει σημαντικά, και της οποίας η υιοθέτηση με τις εκπεφρασμένες θέσεις του Κοινοβουλίου στην πρώτη ανάγνωση αλλά και τα όσα εξέδωσε ήδη η ΕΟΚΕ⁽¹⁰⁾ θα συντελέσει στην μεγαλύτερη ομοιομορφία και ασφάλεια δικαίου.

⁽⁷⁾ Ομάδα Τελωνειακής Πολιτικής — Τακτικά μέλη [επίπεδο Γενικών Διευθυντών των Τελωνειακών Αρχών της ΕΕ (E00944)].

⁽⁸⁾ Συμμετείχαν 28 κράτη της Ένωσης και 6 υπό ένταξη και δυνάμει υπό ένταξη κράτη.

⁽⁹⁾ Βλ. π.χ. http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_en.

⁽¹⁰⁾ ΕΕ C 487 της 28.12.2016, σ. 57.

6.12 Η ΕΟΚΕ κρίνει απαραίτητη την ίδρυση Ενιαίας Ευρωπαϊκής Θυρίδας (πύλης), με βάση την αρχή του ενιαίου ελέγχου, που θα ελαχιστοποιήσει τα διοικητικά βάρη και θα απλουστεύσει εξαιρετικά τις διαδικασίες εκτελωνισμού. Αυτό απαιτεί την άμεση ανάπτυξη της βάσης πιστοποιητικών σε ενωσιακό επίπεδο και την αυτοματοποίηση του ελέγχου τους.

6.13 Η ΕΟΚΕ παρατηρεί με ανησυχία τις αλλαγές που θα επιφέρει στα σύνορα της ΕΕ το Brexit. Παρόλα αυτά στηρίζει τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων με πλήρη διαφάνεια και καλή τη πίστη. Θεωρεί ότι πρέπει να εξασφαλιστεί η προσηλωση στην ειρηνευτική διαδικασία της Βορείου Ιρλανδίας και να αποφευχθεί η εγκαθίδρυση ενός «σκληρού συνόρου», κατά τρόπο όμως που δεν θα είναι επιζήμιος για την Ένωση και τα συμφέροντά της.

7. Απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις ειδικού χαρακτήρα (αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, μέτρα στους τομείς της υγείας, της ασφάλειας και του περιβάλλοντος)

7.1 Εδώ θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ από απειλές με την ανάπτυξη συνεργιών με γειτονικές χώρες ή με υποψήφια και δυνάμει υποψήφια κράτη και με τις αντίστοιχες τελωνειακές αρχές, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι κίνδυνοι που ανακύπτουν λόγω έκτακτων καταστάσεων ασφάλειας (απάτη και παρεμφερείς παράνομες δραστηριότητες, τρομοκρατία, υγειονομικά, κτηνιατρικά και φυτογυιονομικά περιστατικά ή περιβαλλοντικά συμβάντα), εξετάζοντας επίσης συγχρόνως τις δυνατότητες ενίσχυσης της διεθνούς συνεργασίας για τους ίδιους λόγους, ειδικά με τους δυνητικούς και τους υφιστάμενους εμπορικούς εταίρους.

7.2 Είναι αναγκαία η συστηματική μελέτη αναγκών μεταρρυθμίσεων άλλων ειδικών νομοθετημάτων που βρίσκονται σε εφαρμογή πάνω από δεκαετία χωρίς τροποποίηση, με ουσιαστική επίδραση στην τελωνειακή διακυβέρνηση. Η πλατφόρμα REFIT θα μπορούσε να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο προκειμένου να αξιολογηθεί κατά πόσον το κανονιστικό πλαίσιο για την τελωνειακή νομοθεσία είναι «κατάλληλο για τον σκοπό που επιδιώκει» (fit for purpose) στο πλαίσιο αυτό. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει, ωστόσο, ότι οποιεσδήποτε μεταρρυθμίσεις αναληφθούν δεν θα πρέπει να παρεμποδίζουν τη διευκόλυνση του θεμιτού εμπορίου ή την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

7.3 Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει την ανάπτυξη και την εφαρμογή της στρατηγικής και του σχεδίου δράσης της ΕΕ για τη διαχείριση των τελωνειακών κινδύνων και επισημαίνει την ανάγκη να εντατικοποιηθούν οι προσπάθειες σε τομείς που δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των τελωνείων, όπως σημειώνεται στην έκθεση προόδου της Επιτροπής του 2016.

7.4 Επιπλέον, η ΕΟΚΕ επικροτεί μεν τις προσπάθειες σε διμερές επίπεδο, αλλά θεωρεί ότι απαιτείται περαιτέρω θεσμοποίηση και κεντρικός συντονισμός στη συνεργασία των τελωνειακών, δικαστικών και αστυνομικών αρχών της παράνομης διακίνησης οπλισμού, την προστασία των πνευματικών δικαιωμάτων, των αγαθών διπλής χρήσης και της συναφούς τεχνολογίας μέσω ελέγχων βάσει κινδύνου, όπως ορίζει το τελωνειακό σύστημα διαχείρισης κινδύνων (CRMS/Customs Risk Management System) και λαμβάνοντας δεόντως υπόψη τη στρατηγική της ΕΕ και το σχέδιο δράσης για τη διαχείριση τελωνειακών κινδύνων, καθώς και το σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ενίσχυση της καταπολέμησης της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Επίσης, απαιτείται να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες για την καταπολέμηση της παραποίησης/απομίμησης και της πειρατείας με αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο.

7.5 Απαιτείται η επιτάχυνση των διαδικασιών για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1889/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με τους ελέγχους ρευστών διαθέσιμων που εισέρχονται ή εξέρχονται από την Κοινότητα, με βάση το αποτέλεσμα της δημόσιας διαβούλευσης και τις συστάσεις της Ειδικής Ομάδας Χρηματοοικονομικής δράσης.

7.6 Για οικείους σκοπούς θα πρέπει να γίνει εκ νέου αξιολόγηση της μαύρης λίστας με τις χώρες που αρνούνται να καταπολεμήσουν ικανοποιητικά το ξέπλυμα μαύρου χρήματος. Η εν λόγω λίστα απορρίφθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επειδή δεν ανταποκρίνονταν πλήρως στα σύγχρονα δεδομένα, και ως εκ τούτου ζητείται να εντατικοποιηθούν οι έλεγχοι, όπως προβλέπεται και στην υπό αναθεώρηση οδηγία (4η Οδηγία για την καταπολέμηση του ξέπλυματος μαύρου χρήματος).

7.7 Η ΕΟΚΕ προτρέπει το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να οριστικοποιήσουν τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO/European Public Prosecutor's Office), η οποία είναι αρμόδια για την έρευνα, τη δίωξη και την παραπομπή ενώπιον της δικαιοσύνης των δραστών που διαπράττουν αδικήματα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, και καλεί όλα τα μέλη να συμμετάσχουν στην προσπάθεια.

7.8 Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να εντατικοποιηθεί και να ενδυναμωθεί επίσης, στο πρότυπο της Στρατηγικής για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων και στη βάση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624, η διατομεακή συνεργασία ευρωπαϊκών οργανισμών (αποκεντρωμένων ή μη) όπως η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Ευρωπόλ), η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Frontex), ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα (EMSA), η Ευρωπαϊκή Μονάδα Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust), το Γραφείο Διανοητικής Ιδιοκτησίας της ΕΕ (EUIPO) κ.ά., κάνοντας ειδική αναφορά στο ευρωπαϊκό θεματολόγιο για την ασφάλεια, με στόχο:

- την ενίσχυση του διπληρεσιακού διαλόγου και τη συμμετοχή των τελωνειακών αρχών με στόχο την τόνωση της δράσης και της παρουσίας της Ένωσης στα εξωτερικά σύνορα μέσω των κρατών μελών για την πρόληψη, εξακρίβωση και διερεύνηση της χρηματοδότησης εγκληματικών δραστηριοτήτων·
- τη δημιουργία συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών και δεδομένων έγκαιρης προειδοποίησης (ανταλλαγή δεδομένων που αφορούν την αλυσίδα εφοδιασμού και πληροφοριών που αφορούν τους κινδύνους) σε πλήρη ευθυγράμμιση με τα όσα προβλέπει η ευρωπαϊκή νομοθεσία περί προστασίας προσωπικών δεδομένων, συνυπολογίζοντας δεόντως υπόψη την Ανανεωμένη Στρατηγική Εσωτερικής Ασφάλειας 2015-2020 της ΕΕ·
- τον εκσυγχρονισμό των τελωνειακών ελέγχων και την ανάπτυξη του συντονισμού της τελωνειακής συνεργασίας σε επίπεδο ΕΕ·
- τη συλλογή, ανταλλαγή και καταγραφή καλών πρακτικών, με στόχο τη συγκέντρωση και την από κοινού αξιοποίηση των δυνατοτήτων και των ικανοτήτων·
- την προετοιμασία για τη μετάβαση στο καθεστώς των έξυπνων συνόρων.

Βρυξέλλες, 20 Σεπτεμβρίου 2017.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Γιώργος ΝΤΑΣΗΣ
