

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος δράσης για τα τελωνεία στην Κοινότητα (Τελωνεία 2013)»

COM(2006) 201 τελικό — 2006/0075 (COD)

(2006/C 324/26)

Στις 22 Ιουνίου 2006, το Συμβούλιο αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 95 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το Προεδρείο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ανέθεσε την προετοιμασία των σχετικών εργασιών στο ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση».

Λόγω του επείγοντος χαρακτήρα των εργασιών, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε κατά την 430ή σύνοδο ολομελείας της, που πραγματοποιήθηκε στις 26 Οκτωβρίου 2006, να ορίσει γενική εισηγήτρια την κα ΒΑΤΥΤ και υιοθέτησε με 108 ψήφους υπέρ και 4 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1 Σε όλες τις χώρες, τα τελωνεία διασφαλίζουν τα εθνικά οικονομικά συμφέροντα και κατά παράδοση εποπτεύουν τη διακίνηση εμπορευμάτων, εφαρμόζοντας διαδικασίες οι οποίες στηρίζονται στην αμεσότητα της παρέμβασης. Μετά την καθιέρωση του κοινού εξωτερικού δασμολογίου τη δεκαετία του '60, με τη θέσπιση της εσωτερικής αγοράς το 1993 καταργήθηκαν οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ και κατέστη εφικτή η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών. Το ενδοκοινοτικό εμπόριο, το οποίο σχεδόν διπλασιάστηκε από τότε που καταργήθηκαν τα εσωτερικά σύνορα, αποτελεί το σημαντικότερο μέρος των εμπορικών συναλλαγών κάθε κράτους μέλους.

1.2 Για πολλά χρόνια, οι τελωνειακές υπηρεσίες των κρατών μελών της ΕΕ διατηρήθηκαν σχεδόν αμετάβλητες. Η οργάνωση των δομών και το προσωπικό των τελωνείων ενέπιπταν καθ' ολοκληρία στη δικαιοδοσία κάθε κράτους μέλους.

1.3 Ωστόσο, η Ένωση, η ψηφιακή επανάσταση, τα δίκτυα, κατέστησαν εν μέρει περισσότερο άυλη τη δράση των τελωνείων, τα οποία δεν έχουν σύνορα. Η πρόταση της Επιτροπής «Τελωνεία 2013» προωθεί περαιτέρω την ολοκλήρωση των τελωνειακών πρακτικών κατά την έννοια των στόχων της Λισαβόνας, χωρίς να είναι προανατολισμένη προς την ενοποίηση των διοικητικών φορέων, ο εθνικός ρόλος των οποίων παραμένει θεμελιώδης. Τα συμφέροντα που πρέπει να προστατευτούν είναι, ωστόσο, τα συμφέροντα της Ένωσης και των πολιτών και καταναλωτών που ζουν στην επικράτεια της.

2. Το περίγραμμα της πρότασης απόφασης

2.1 Τελωνεία 2000

2.1.1 **Ήδη το 1995**, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε το πενταετές πρόγραμμα «**Τελωνεία 2000**», το οποίο ακολούθησε το πρόγραμμα «Τελωνεία 2002». Με τον καιρό, οι τελωνειακές αρχές των κρατών μελών έπρεπε να φτάσουν στο σημείο να εργάζονται «σαν να ήταν μία ενιαία διοίκηση» σε ό,τι αφορά τις διαδικασίες: «Η δημιουργία ενός εμπορικού χώρου χωρίς εσωτερικά τελωνειακά σύνορα στα δεκαπέντε κράτη μέλη της ΕΕ προϋποθέτει απαραι-

τήτως την εφαρμογή μιας ενιαίας τελωνειακής διαδικασίας για τις συναλλαγές ισοδύναμων προϊόντων σε όλα τα σημεία της τελωνειακής ζώνης». Τα μέσα για τον σκοπό αυτό είναι η συνεργασία, η ενιαία εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας στο εσωτερικό και στη περίμετρο των συνόρων της Κοινότητας, ένα δίκτυο επικοινωνίας προσπελάσιμο από τους οικονομικούς παράγοντες, η τελειοποίηση της λειτουργίας των διοικητικών φορέων και της κατάρτισης των υπαλλήλων τους, καθώς και η περαιτέρω εξέλιξη της μηχανοργάνωσης και ο εκτελωνισμός με τη χρήση της πληροφορικής⁽¹⁾.

2.2 Τελωνεία 2002

2.2.1 Με το πρόγραμμα «**Τελωνεία 2002**» συστάθηκαν μία Ομάδα Τελωνειακής Πολιτικής (ΟΤΠ) και μία Επιτροπή «Τελωνεία 2002», οι οποίες συνδυάζουν τις προσεγγίσεις των εκπροσώπων της Επιτροπής και των κρατών μελών σε ό,τι αφορά τις μεθόδους, τα μέτρα, τις αξιολογήσεις, τις επενδύσεις, τις πλατφόρμες πληροφορικής, τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών, τα πρότυπα ελέγχου, τη συνεργασία για την καταπολέμηση της απομίμησης προϊόντων, την στήριξη των υποψηφίων κρατών μελών και τις ανταλλαγές υπαλλήλων.

2.2.2 Η ΕΟΚΕ συμφώνησε, συνεπώς, με τη δημιουργία ενός ηλεκτρονικού συστήματος τελωνειακής επικοινωνίας σε ευρωπαϊκή κλίμακα «με την ενεργό συνεργασία των οικονομικών κύκλων — ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις, ενώσεις, συμβουλευτική επιτροπή για τα τελωνεία και ΟΚΕ — στη διοικητική διαδικασία λήψης αποφάσεων», με το οποίο «ενθαρρύνεται η αμοιβαία κατανόηση και επιτρέπεται η αποφυγή άσκοπων δυσχερειών στο στάδιο της εφαρμογής». Παράλληλα, πρόβαλε τις δυνατότητες απλούστευσης που θα προσέφερε. Η ΕΟΚΕ θέωρησε τότε ότι θα έπρεπε να εξεταστεί η συγκέντρωση των πληροφοριών από την Επιτροπή με την παράλληλη, μεσοπρόθεσμη σύσταση «Κοινής ευρωπαϊκής υπηρεσίας για την καταπολέμηση της απάτης ("EURODOUANE" παρόμοιας με την EUROPOL)», καθώς και ότι «υπάρχει ανάγκη ενιαίας κατάρτισης των τελωνειακών υπαλλήλων των κρατών μελών στον κλάδο της τελωνειακής νομοθεσίας και των σχετικών διαδικασιών» με τη συνεκτίμηση πέραν της αρχής της επικουρικότητας, της σταδιοδρομίας των τελωνειακών υπαλλήλων⁽²⁾. Τα αρμόδια όργανα λήψης αποφάσεων δεν ακολούθησαν όμως την προτροπή της ΕΟΚΕ.

⁽¹⁾ EE L 33, 04.02.1997 και EE L 13, 19.01.2000.

⁽²⁾ EE C 174/14, 17.06.1996.

2.3 Τελωνεία 2007

2.3.1 Κατόπιν, υιοθετήθηκε νέο πενταετές πρόγραμμα με την επωνυμία «**Τελωνεία 2007** ⁽³⁾», με το οποίο παρατάθηκε και επεκτάθηκε το προηγούμενο. Οι στόχοι του δεν αφορούν αποκλειστικά το εμπόριο και τις τελωνειακές δραστηριότητες, αλλά και την απαραίτητη προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος ασφάλειας για τους πολίτες της. Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας συνεχίζεται και μαζί με αυτή συνεχίζεται και η αναστάτωση που τη συνοδεύει. Οι τελωνειακές υπηρεσίες έχουν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο για τη ρύθμιση του εμπορικού περιβάλλοντος. Η εκθετική εξέλιξη της ψηφιακής τεχνολογίας καθιστά εφικτή τη φιλοδοξία της εναρμόνισης των τελωνειακών διατυπώσεων. Ο στόχος του προγράμματος Τελωνεία 2007 είναι να επιτευχθεί η εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας που σχετίζεται με την τελωνειακή πολιτική με τρόπο συνεκτικό και επαγγελματικό σε όλες τις χώρες ΕΕ. Συνεπώς, οι καλές πρακτικές, οι ανταλλαγές υπαλλήλων και τα σεμινάρια, καθώς και οι δράσεις παρακολούθησης έχουν και αυτές τη θέση τους δίπλα στην εντατικοποίηση της μηχανοργάνωσης.

2.3.2 Η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή «*να αναλάβει μεγαλύτερη πρωτοβουλία για την επίτευξη των προτύπων ελέγχου στα κράτη μέλη*» και θεωρεί ότι «...αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί εν μέρει με τη δημιουργία ενός συστήματος τελωνειακών ελεγκτών σε κοινοτική κλίμακα.» ⁽⁴⁾

2.3.3 Στη γνωμοδότησή της, η ΕΟΚΕ αναγνώρισε συνεπώς ότι η βελτίωση των τελωνειακών υπηρεσιών μπορεί να έχει στόχο τη βελτίωση του περιβάλλοντος ανταγωνισμού των επιχειρήσεων, την αύξηση της απασχόλησης, καθώς και την στήριξη των νόμιμων δραστηριοτήτων στον χώρο του εμπορίου και των ανταλλαγών. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα ήταν απαραίτητο να υπάρχει ένα μέσο το οποίο επιτρέπει την αξιολόγηση της προόδου που σημειώνεται κατά την διάρκεια των αρχικών σταδίων και να επέλθουν οι διορθώσεις που επιβάλλονται. Στο σημείο αυτό, εισακούστηκαν οι απόψεις της ⁽⁵⁾.

2.3.4 Η **ενδιάμεση έκθεση** έδειξε ότι επικρατούσε γενικά ικανοποίηση μεταξύ των επιχειρήσεων και των παραγόντων του προγράμματος Τελωνεία 2007, αλλά ότι ήταν απαραίτητο να συνδυαστούν οι υποχρεώσεις ασφαλείας με τη φιλοδοξία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας να διευκολύνει το εμπόριο και ότι υπήρχαν κάποιες ανησυχίες σε ό,τι αφορά στον ρόλο της μηχανοργάνωσης των τελωνείων. Το πρόγραμμα συμβάλλει σημαντικά στον στόχο να λειτουργούν οι εθνικές τελωνειακές υπηρεσίες σαν να πρόκειται για έναν ενιαίο διοικητικό μηχανισμό.

2.4 Το 2006

2.4.1 **Το 2006, εκδόθηκαν 3 σημαντικά ευρωπαϊκά κείμενα**, τα οποία αφορούν τις τελωνειακές υπηρεσίες:

- η πρόταση κανονισμού «*Εκσυγχρονισμένος τελωνειακός κώδικας*»,
- το έγγραφο «*Τελωνεία χωρίς χαρτί*»
- και η πρόταση που εξετάζεται στην παρούσα γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ.

2.4.2 Ο **κοινοτικός τελωνειακός κώδικας**, ο οποίος θα εκσυγχρονιστεί με κανονισμό του ΕΚ και του Συμβουλίου και επί του οποίου η ΕΟΚΕ εξέδωσε γνωμοδότηση στις 5 Ιουλίου 2006, είναι επίσης ένα έγγραφο που έχει ουσιαστική σημασία για την προσέγγιση του εξαγγελθέντος προγράμματος Τελωνεία 2013, για την προσαρμογή των κειμένων στην εξέλιξη των αγορών και της τεχνολογίας, αλλά και στις διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ. Η χρήση της

πληροφορικής επεκτείνεται, η διοίκηση θα πρέπει να προσαρμοστεί. Ο νέος κώδικας καθιστά *υποχρεωτικές* τις ηλεκτρονικές διαδικασίες, οι οποίες στο παρελθόν ήταν προαιρετικές, διευκολύνοντας τις μεγάλες επιχειρήσεις και δυσχεραίνοντας ίσως τις μικρές. Εξάλλου, τα μη δασμολογικά μέτρα, όπως αυτά στα πεδία της καταπολέμησης της απομίμησης, της ασφάλειας, του έλεγχου της παράνομης μεταναστευσης, της νομιμοποίησης παράνομων κεφαλαίων, της διακίνησης ναρκωτικών ουσιών, της υγιεινότητας, της υγείας, του περιβάλλοντος και της προστασίας τω καταναλωτών, καθώς και τα μέτρα για την είσπραξη του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανώλου, έχουν καταστεί ιδιαίτερα σημαντικά. Τα κράτη μέλη παραμένουν πυλώνες της προσπάθειας, επωμίζονται τις δαπάνες (συγκεκριμένα για τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων πληροφορικής), οι τελωνειακές υπηρεσίες τους μπορούν να ασκούν παντός είδους ελέγχους, αλλά η Επιτροπή αυξάνει τις δικές της ρυθμιστικές αρμοδιότητες (άρθρο 196 της πρότασης κανονισμού) σε ό,τι αφορά τα τελωνειακά συστήματα, τα κράτη μέλη και τις διεθνείς συμφωνίες. Με τον εκσυγχρονισμένο κώδικα επαναπροσδιορίζονται ο ρόλος και το καθεστώς όλων των συντελεστών της τελωνειακής διαδικασίας.

2.4.3 Η υποχρέωση της εναρμόνισης οδηγεί αναπόφευκτα **σε ένα περιβάλλον χωρίς χαρτί**.

2.4.3.1 Η πρόταση απόφασης σχετικά με τις ηλεκτρονικές τελωνειακές υπηρεσίες προβλέπει μια σειρά μέτρων και προθεσμιών για την επίτευξη της αμοιβαίας συμβατότητας των αντίστοιχων συστημάτων των κρατών μελών και κατ' αυτόν τον τρόπο τη δημιουργία μιας ενιαίας και κοινής ηλεκτρονικής πύλης. Η επικοινωνία μεταξύ επιχειρήσεων και τελωνειακών αρχών θα είναι έτσι πιο αποτελεσματική, ενώ οι συναλλαγές μεταξύ των φορέων αυτών θα είναι ταχύτερες. Οι περιπτώσεις στις οποίες χρησιμοποιείται «χαρτί» πρέπει να αποτελέσουν εξαίρεση. Η Επιτροπή προβλέπει επίσης την καθιέρωση μιας «*μονοαπευθυντικής διαδικασίας*» η οποία θα επιτρέπει στις επιχειρήσεις που έχουν κριθεί «*αξιόπιστες*» (οι συμμετέχοντες και οι «εγκεκριμένοι οικονομικοί φορείς» — άρθρα 2, 4, 13 & 16 της πρότασης κανονισμού για τον Εκσυγχρονισμένο Τελωνειακό Κώδικα) να συναλλάσσονται με έναν μόνο οργανισμό και όχι με περισσότερους, όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα, με την ύπαρξη διαφορετικών ελεγκτικών αρχών στα σύνορα. Έτσι, οι τελωνειακές πληροφορίες θα διαβιβάζονται μία μόνο φορά. Τα εμπορεύματα θα ελέγχονται κατ' αυτόν τον τρόπο από τις τελωνειακές και άλλες υπηρεσίες (αστυνομία, συνοριακή φρουρά, κτηνιατρικές υπηρεσίες, υπηρεσίες περιβάλλοντος) την ίδια στιγμή και στο ίδιο μέρος, σε συμφωνία με την αρχή της «*μονοαπευθυντικής υπηρεσίας*».

2.4.4 Στη γνωμοδότηση που εξέδωσε στις 13 Σεπτεμβρίου 2006, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η κοινοτική διαχείριση των τελωνείων πρέπει να συμπεριλαμβάνεται στους μακροπρόθεσμους στόχους της ΕΕ: «*μία διαχείριση αυτού του είδους παρουσιάζει πλεονεκτήματα διότι είναι πιο απλή, πιο αξιόπιστη και λιγότερο δαπανηρή, καθώς και διότι επιτρέπει την διαλειτουργικότητα με άλλα ανάλογα συστήματα της ΕΕ και των τρίτων χωρών*».

3. Το πρόγραμμα Τελωνεία 2013

3.1 Διαλειτουργικότητα, μείωση του κόστους, καλύτερες πρακτικές: Το εξεταζόμενο πρόγραμμα «Τελωνεία 2013» αποτελεί τη συνέχεια των προηγούμενων προγραμμάτων που αναφέρθηκαν παραπάνω και διαδέχεται το πρόγραμμα Τελωνεία 2007. Προορισμός του είναι να συμβάλει να εφαρμοστούν στο χώρο αυτό, τα σκόρπια στοιχεία του οποίου φαίνεται να παρουσιάζουν μια έντονη συνοχή, οι σύγχρονες τελωνειακές μέθοδοι που αποσκοπούν στην επίτευξη της κυκλοφορίας εμπορευμάτων, τη διευκόλυνση των συναλλαγών και του ελεύθερου εμπορίου, με παράλληλη

⁽³⁾ COM(2002) 26 τελικό — 2002/0029 (COD).

⁽⁴⁾ EE C 241/8, 07.10.2002.

⁽⁵⁾ Idem υποσημείωση 4.

διατήρηση των ελέγχων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁽⁶⁾ κρίνει ότι τα τελωνεία είναι ο μόνος φορέας που διαθέτει μια σφαιρική και εγκάρσια άποψη της οικονομίας. Με την αλληλεπίδραση των ροών προσώπων και εμπορευμάτων, η κατάσταση είναι πολύ πιο περίπλοκη από ό,τι στο παρελθόν. Η διαχείρισή της απαιτεί, σύμφωνα με τους ενδιαφερόμενους φορείς, ευέλικτη ανταπόκριση και ευέλικτα εργαλεία, ώστε να διασφαλιστεί η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων της ΕΕ στην εσωτερική αλλά και στην παγκόσμια αγορά.

3.1.1 Η περίοδος ισχύος του νέου προγράμματος αρχίζει την 1.1.2008 και λήγει την 31.12.2013, διαρκώντας έξι χρόνια, για να συμπίπτει με τη διάρκεια του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου.

3.1.2 Οι στόχοι του προγράμματος, οι οποίοι περιλαμβάνονται στο άρθρο 4.1 της πρότασης, με τη στήριξη εκείνων για τους οποίους προορίζεται, αποσκοπούν στα ακόλουθα:

- α) στη λήψη μέτρων ώστε οι τελωνειακές δραστηριότητες να ανταποκρίνονται στις ανάγκες της εσωτερικής αγοράς, συμπεριλαμβανομένης της ασφάλειας της αλυσίδας εφοδιασμού·
- β) στην αποτελεσματική συνεργασία και εκπλήρωση των καθηκόντων των τελωνειακών διοικήσεων, σαν να πρόκειται για μια ενιαία διοίκηση,
- γ) στην εξασφάλιση της απαιτούμενης προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας·
- δ) στην ενίσχυση της ασφάλειας και προστασίας των πολιτών·
- ε) στην προετοιμασία για τη διεύρυνση, και ιδίως την ανταλλαγή εμπειριών και γνώσεων με τις τελωνειακές διοικήσεις των ενδιαφερομένων χωρών.

3.1.3 Τα μέσα: κοινές δράσεις και ολοκλήρωση της μηχανοργάνωσης.

Τα μέσα που τίθενται στην υπηρεσία του προγράμματος (άρθρο 2) αναλαμβάνουν και εμβραδύνουν τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν από το πρόγραμμα Τελωνεία 2007 και ενεργοποιούν δύο άξονες: υλικό (υλισμικό και λογισμικό) και ανθρώπινο παράγοντα (κοινές δράσεις και κατάρτιση). Πρόκειται για τα εξής:

- α) συστήματα επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών,
- β) συγκριτικές αξιολογήσεις,
- γ) σεμινάρια και συναντήσεις εργασίας (workshops),
- δ) ομάδες έργου και διευθύνουσες ομάδες,
- ε) επισκέψεις εργασίας,
- στ) δραστηριότητες κατάρτισης,
- ζ) δράσεις παρακολούθησης,
- η) τυχόν άλλες δραστηριότητες που θα κριθούν αναγκαίες για την υλοποίηση των στόχων του προγράμματος.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, επιχειρείται η δημιουργία αυτοματοποιημένων και πανευρωπαϊκών τελωνείων.

3.1.4 **Οι αποδέκτες** των δράσεων (άρθρο 3) είναι, κατά πρώτον, τα κράτη μέλη και, πέραν αυτών, εξαιτίας του ρόλου της τελωνειακής δράσης στη διεθνή οικονομία, σε διαφορετικούς βαθμούς, οι υποψήφιοι για ένταξη στην ΕΕ χώρες, οι δυνητικά υποψήφιοι

χώρες, οι χώρες που συνδέονται με την ΕΕ μέσω της ΕΠΓ (Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας) και οι τρίτες χώρες.

3.1.5 Οι διάφοροι **παράγοντες** καθορίζονται στα πολλά άρθρα της πρότασης.

3.1.5.1 Η αιτιολογική σκέψη 6⁽⁷⁾ αναφέρει ότι απαιτείται η «ενίσχυση των σχέσεων μεταξύ των **τελωνειακών διοικήσεων** της Κοινότητας, αλλά και μεταξύ αυτών και των **επιχειρήσεων**, των **νομικών** και **επιστημονικών** κύκλων ή άλλων φορέων που δραστηριοποιούνται στον τομέα του εξωτερικού εμπορίου». Το πρόγραμμα 2013 αναμένεται να δώσει τη δυνατότητα σε άτομα που εκπροσωπούν αυτούς τους κύκλους ή οντότητες, εάν είναι δυνατόν, να συμμετάσχουν σε δραστηριότητες που καλύπτονται από το πρόγραμμα.

3.1.5.2 Κατά πρώτον, θα είναι παράγοντες οι εθνικές διοικήσεις (άρθρο 2), τις οποίες το εδάφιο 2 προσδιορίζει ως εξής «οι δημόσιες αρχές και άλλοι φορείς των συμμετεχουσών χωρών που είναι αρμόδιοι για τη διαχείριση των τελωνείων και δραστηριοτήτων που έχουν σχέση με τελωνεία» και, στη συνέχεια σε κοινοτικό επίπεδο, η **Επιτροπή, επικουρούμενη από την «Επιτροπή Τελωνεία 2013» (άρθρο 19), και η Ομάδα Τελωνειακής Πολιτικής**, αποτελούμενη από τους εθνικούς υπεύθυνους, και κατόπιν, σύμφωνα με το άρθρο 14, «**εκπρόσωποι διεθνών οργανισμών, διοικήσεις τρίτων χωρών, οικονομικοί φορείς και οι οργανώσεις τους** μπορούν να συμμετέχουν σε δραστηριότητες που διοργανώνονται στο πλαίσιο του προγράμματος, οσάκις αυτό κρίνεται αναγκαίο για την επίτευξη» των συγκεκριμένων στόχων του προγράμματος (άρθρα 4 και 5), τέλος, «η Επιτροπή μπορεί να επιτρέψει σε **άλλες δημόσιες υπηρεσίες** να έχουν πρόσβαση στα συστήματα επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών, είτε για τελωνειακούς είτε για μη τελωνειακούς σκοπούς, υπό την προϋπόθεση ότι καταβάλλεται χρηματοδοτική συνεισφορά στο πρόγραμμα» (άρθρο 7.6). Συνολικά, εξαιτίας του ίδιου του ρυθμιστικού ρόλου για το διεθνές εμπόριο που έχουν τα τελωνεία, πρόκειται για μεγάλο αριθμό παραγόντων.

3.1.5.3 Τέλος, στο μέλλον η Επιτροπή επιφυλάσσεται του δικαιώματος να εξετάσει κατά πόσον ορισμένα καθήκοντα εφαρμογής αυτού του κοινοτικού προγράμματος θα μπορούσαν να «ανατεθούν σε εκτελεστικό οργανισμό» ή «σε πάροχους υπηρεσιών βάσει συμβάσεων τεχνικής και διοικητικής συνδρομής»⁽⁸⁾, πράγμα που οπωσδήποτε θα δημιουργούσε πρόβλημα όσον αφορά τη διοικητική οργάνωση σε ορισμένα κράτη μέλη.

3.1.6 Ο **προϋπολογισμός**

3.1.6.1 Η διαλειτουργικότητα θα επιτρέψει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των διοικήσεων των διάφορων χωρών· χάρη στις διεπαφές με τις εμπορικές επιχειρήσεις, το πρόγραμμα Τελωνεία 2013 συμβάλλει στην εφαρμογή των δύο αποφάσεων για τον «Εκσυγχρονισμένο τελωνειακό κώδικα» και το «Περιβάλλον χωρίς χαρτί για τα τελωνεία». Όταν θα τεθεί πλήρως σε εφαρμογή, το νέο μηχανογραφημένο σύστημα θα ολοκληρώσει την ενιαία εσωτερική αγορά, τα μόνα σύνορα της οποίας θα είναι τα εξωτερικά. Το πρόγραμμα Τελωνεία 2013 λαμβάνει υπόψη την παγκόσμια διάσταση των αγορών και τη σχέση με τις τρίτες χώρες, οι οποίες μπορούν να είναι «συμμετέχουσες» και επιλέξιμες για τις ενισχύσεις.

⁽⁶⁾ Ακρόαση της TAXUD — Α/2 — Διεύθυνση Φορολογία και Τελωνειακή Ένωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 18.09.2006.

⁽⁷⁾ COM (2006) 201 τελικό, σ. 11.

⁽⁸⁾ Βλ. Αιτιολογική έκθεση, 4) Δημοσιονομικές επιπτώσεις.

3.1.6.2 Η υλοποίηση του προγράμματος ορθά εναπόκειται κατά πρώτο λόγο στις συμμετέχουσες χώρες (αιτιολογική σκέψη 11). Το συνολικό ποσό που θα επιβαρύνει τον προϋπολογισμό της Κοινότητας ανέρχεται σε 323,8 εκατομμύρια ευρώ (αιτιολογική έκθεση, σημείο 4 και άρθρο 16, παράγραφος 1), αλλά το ποσό αυτό δεν θα αποτελεί το συνολικό κόστος, που θα το επωμιστούν κατά μεγάλο μέρος τα κράτη μέλη. Η ενίσχυση που θα παρασχεθεί από το πρόγραμμα Τελωνεία 2013 θα συνίσταται θεωρητικά σε 2 εκατομμύρια ευρώ για κάθε κράτος μέλος της Ένωσης ετησίως επί 6 χρόνια, αλλά οι «συμμετέχουσες χώρες» θα είναι περισσότερες από τα 27 κράτη μέλη.

3.1.6.3 Ο επιμερισμός των δαπανών μεταξύ της Ένωσης και των συμμετεχουσών χωρών έχει ως εξής (άρθρο 17):

— «2. Η Κοινότητα αναλαμβάνει τις ακόλουθες δαπάνες:

- α) το κόστος αγοράς, ανάπτυξης, εγκατάστασης, συντήρησης και καθημερινής λειτουργίας των κοινοτικών δομικών μερών των συστημάτων επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 3»

καθώς και το κόστος της διοργάνωσης των συνεδριάσεων που απαιτούνται από τις κοινές δράσεις, ενώ

— «6. Οι συμμετέχουσες χώρες αναλαμβάνουν τις ακόλουθες δαπάνες:

- α) το κόστος ανάπτυξης, αγοράς, εγκατάστασης, συντήρησης και καθημερινής λειτουργίας των μη κοινοτικών δομικών μερών των συστημάτων επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών που αναφέρονται στο άρθρο 7 παράγραφος 4·

- β) το κόστος που συνδέεται με την αρχική και διαρκή κατάρτιση των υπαλλήλων τους, καθώς και τη γλωσσική τους κατάρτιση.»

3.1.7 Προσωπικό

3.1.7.1 Η πρόταση δίνει έμφαση στην **αναγκαιότητα επαρκούς κατάρτισης** και δεξιότητων, ώστε να μπορέσει να λειτουργήσει σωστά το σύνολο. Το προσωπικό των εθνικών τελωνείων λαμβάνεται υπόψη σε αυτή τη διάσταση στο άρθρο 12 της πρότασης. Η αλυσιδωτή αντίδραση θα επιτευχθεί μέσω «δομημένης» συνεργασίας των εθνικών οργανισμών κατάρτισης σε τελωνειακά θέματα: θα αναπτυχθούν προγράμματα και «πρότυπα κατάρτισης» σε κοινοτικό επίπεδο, προκειμένου να δημιουργηθεί «μια κοινή βάση κατάρτισης υπαλλήλων για όλο το φάσμα των τελωνειακών κανόνων και διαδικασιών, έτσι ώστε οι υπάλληλοι να μπορούν να αποκτούν τις αναγκαίες επαγγελματικές δεξιότητες και γνώσεις» (άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α). Η πρόσβαση στα προγράμματα κατάρτισης θα επιτρέπεται και στους υπαλλήλους άλλων χωρών (άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο β) και τα βασικά στοιχεία του μηχανισμού θα πρέπει να ενσωματωθούν πλήρως στα εθνικά τους προγράμματα κατάρτισης από τις εθνικές τελωνειακές αρχές (άρθρο 12, παράγραφος 2), οι οποίες οφείλουν φυσικά «να μεριμνούν ώστε οι υπάλληλοί τους να έχουν την αρχική και διαρκή κατάρτιση που απαιτούνται για την απόκτηση των κοινών επαγγελματικών δεξιοτήτων και γνώσεων», καθώς και για τη γλωσσική κατάρτιση των

υπαλλήλων τους, αναλαμβάνοντας όλο το σχετικό κόστος (άρθρο 12, παράγραφος 2).

3.1.7.2 Έτσι, η σχολή δεν θα είναι κοινοτική, αλλά το εκπαιδευτικό περιεχόμενο θα είναι. Η Επιτροπή επιλέγει μια «δενδροειδή» μορφή, χωρίς να παρακάμπτει, «όπου ενδείκνυται», την «ανάπτυξη της υποδομής και των εργαλείων που απαιτούνται για την κοινή τελωνειακή κατάρτιση και τη διαχείρισή της» (άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο γ).

3.1.7.3 Εξάλλου, ανταποκρινόμενη στο μέλημα της συμπληρωματικότητας, που είχε ήδη εκφράσει η ΕΟΚΕ, η πρόταση αναφέρεται στην «εξέταση των δυνατοτήτων ανάπτυξης δράσεων κατάρτισης με άλλες δημόσιες υπηρεσίες» (άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο δ).

3.1.8 Ο ρόλος της Επιτροπής

3.1.8.1 Η Επιτροπή βρίσκεται στο κέντρο του «δέντρου». Δεν υπάρχει κοινοτική δομή, αλλά η Επιτροπή βρίσκεται στο κέντρο των φορέων. Θα ορίσει η ίδια ποιοι θα είναι οι εγκεκριμένοι φορείς, για τους οποίους δεν έχουν ακόμη διευκρινιστεί τα κριτήρια (άρθρο 196 του εκσυγχρονισμένου κοινοτικού τελωνειακού κώδικα), ποιες άλλες δημόσιες υπηρεσίες, εκτός από τα τελωνεία, θα έχουν πρόσβαση για μη τελωνειακούς σκοπούς (αιτιολογική έκθεση, ανάλυση του άρθρου 7) στα ασφαλή δεδομένα και στην κατάρτιση και ποιοί νέοι φορείς του ιδιωτικού τομέα θα μπορούσαν να συμμετέχουν (νομικοί και επιστημονικοί κύκλοι).

4. Γενικές παρατηρήσεις της ΕΟΚΕ

4.1 Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της που, παρά την εμφανή σύνδεση των προαναφερόμενων φακέλων και παρά τη σημασία που έχουν τόσο για τις διοικήσεις όσο και για τους ανθρώπους που τις στελεχώνουν, παρουσιάστηκαν από την Επιτροπή διάσπαρτα καθ' όλη τη διάρκεια του 2006, ενώ αφορούν θέματα που δεν είναι ούτε επείγοντα ούτε εντελώς νέα, αλλά όλα τους αλληλένδετα.

4.2 Λυπάται ακόμη περισσότερο που χρειάστηκε, για να παρουσιάσει την παρούσα γνωμοδότηση, να εργαστεί βιαστικά για λόγους που συνδέονται με το εν εξελίξει χρονοδιάγραμμα της κατάρτισης του προϋπολογισμού, ενώ, όπως υπενθυμίστηκε, πρόκειται για μια πρόταση που αφορά ένα ευρύτατο πλαίσιο και της οποίας οι συνέπειες για αυτή τη διαδικασία ήταν απόλυτα προβλέψιμες.

4.3 Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι η τελωνειακή ένωση, που ήταν το εφελτήριο της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης, δεν θα μπορούσε σήμερα να υπολείπεται αβλαβώς του κόσμου του διεθνούς εμπορίου, τον οποίο υποτίθεται ότι ρυθμίζει και ο οποίος τελεί υπό διαρκή μεταλλαγή. Τα εργαλεία της πληροφορικής αποτελούν φυσικά τμήμα της πανοπλίας της και οι γεωμετρικά αυξανόμενες δυνατότητες που παρέχουν πρέπει να τεντώνουν στην υπηρεσία φορέων όπως οι ελεγκτικές αρχές. Κατά συνέπεια, η ΕΟΚΕ εγκρίνει το πρόγραμμα Τελωνεία 2013 και την αύξηση του προϋπολογισμού που επιτρέπει τη συνέχιση της ενίσχυσης των συμμετεχουσών χωρών, ιδίως για τον εκσυγχρονισμό των εργαλείων τους, την ανάπτυξη της αίσθησης ευθύνης των φορέων και την κατάρτιση των υπαλλήλων τους.

4.4 Η ανταλλαγή γνώσεων, οι κοινές δράσεις και οι δράσεις παρακολούθησης είναι θετικά στοιχεία, τόσο για την καλή λειτουργία της διαλειτουργικότητας όσο και για την αμοιβαία γνώση των φορέων, αλλά θα επιφυλάσσονται μόνο για λίγους υπαλλήλους των τελωνειακών διοικήσεων.

4.5 Η ΕΟΚΕ σημειώνει ότι καθιερώνεται διαδικασία αξιολόγησης, σύμφωνα με την επιθυμία που είχε εκφράσει σε σχέση με τα προηγούμενα προγράμματα, και επικροτεί αυτό το γεγονός, εκφράζοντας ωστόσο τη λύπη της που δεν παρέχεται προς το παρόν καμία ένδειξη όσον αφορά τους δείκτες που θα χρησιμοποιηθούν.

4.6 Ωστόσο, η ΕΟΚΕ εκφράζει ορισμένες επιφυλάξεις:

4.6.1 «Στο πλαίσιο της τελωνειακής δράσης πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στη βελτίωση των ελέγχων και των δραστηριοτήτων για την καταπολέμηση της απάτης», αλλά ταυτόχρονα και «στην ελαχιστοποίηση του κόστους συμμόρφωσης των οικονομικών φορέων προς την τελωνειακή νομοθεσία, στην αποτελεσματική διαχείριση του ελέγχου των εμπορευμάτων στα εξωτερικά σύνορα και στην προστασία των πολιτών της Κοινότητας σε ό,τι αφορά την ασφάλεια και προστασία της διεθνούς αλυσίδας εφοδιασμού» (απιολογική σκέψη 3).

4.7 Η ΕΟΚΕ πιστεύει, ωστόσο:

4.7.1 ότι ο στόχος να εξασφαλιστεί «ισοδύναμο επίπεδο προστασίας στους πολίτες και τους οικονομικούς φορείς της Κοινότητας, σε κάθε σημείο του τελωνειακού εδάφους της» (βλ. αιτιολογική σκέψη 2) είναι μια πρόθεση αξιόπαινη, αλλά ανεπαρκής για τους φορολογούμενους, τους οικονομικούς φορείς και προπαντός τους πολίτες, αν το «ισοδύναμο» δεν είναι συνώνυμο του «βέλτιστου», του υψίστου δυνατού επιπέδου. Ασφάλεια σημαίνει, για παράδειγμα, ότι το λούτρινο αρκουδάκι ελέγχθηκε, κριτήκε σύμφωνο με τα κοινοτικά πρότυπα και έλαβε έτσι την έγκριση εισόδου στην Κοινότητα, επειδή οι τελωνειακοί διαπίστωσαν ότι τα μάτια του δεν μπορούν να αποσπαστούν και να πνίξουν το παιδί. Το κείμενο της πρότασης θέτει τον στόχο του ελέγχου και της ασφαλείας ως αρχή, χωρίς να τον αναλύει περαιτέρω· θα πρέπει να είναι ισοδύναμος σε κάθε σημείο της επικράτειας και, επιπλέον, να είναι ο καλύτερος δυνατός.

4.7.2 ότι ο στόχος της μείωσης του διοικητικού φόρτου χάρη στην αυτοματοποίηση των εργασιών με ακριβή συστήματα μηχανοργάνωσης, όταν συνδυάζεται με την υποχρέωση των δημοσιονομικών αρχών των κρατών μελών να τηρούν τα ποσοστά του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους που επιτρέπονται από τις Συνθήκες, μπορεί να κάνει τους διαχειριστές των εθνικών διοικήσεων να μειώσουν το προσωπικό τους, χωρίς συνεννόηση μεταξύ τους, δυσχεραίνοντας έτσι τη συνεργασία, ή/και να εξωτερικεύσουν το κόστος με κάποιον βαθμό ιδιωτικοποίησης, πράγμα που μπορεί να προξενήσει στους φορείς και τους πολίτες νομική ανασφάλεια έναντι της δράσης υπηρεσιών με σημαντικές εξουσίες·

4.7.3 ότι η επιδιωκόμενη διευκόλυνση των συναλλαγών ενδέχεται να προξενήσει αύξηση του ποσοστού της απάτης (νόμιμα εμπορεύματα) και της παράνομης διακίνησης (παράνομα εμπορεύ-

ματα), καθώς οι υλικοί έλεγχοι για αυτά τα αδικήματα θα γίνονταν σπανιότεροι. Θα ήταν χρήσιμο να καταδειχθεί αν η καταπολέμηση της απάτης με ηλεκτρονικούς ελέγχους μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά και ισότιμα σε όλες τις συμμετέχουσες χώρες, με λίγους υπαλλήλους. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι ο βαθμός ελέγχου εξαρτάται πάντα από αποφάσεις πολιτικής τάξεως και από την επιθυμητή σχέση μεταξύ της ελευθερίας των συναλλαγών και της ασφάλειας των πολιτών, αλλά έχει επίγνωση ότι η εκτέλεσή τους εξαρτάται από τους υπαλλήλους και τα μέσα δράσης τους. Εξάλλου, δεν υπάρχει ισορροπία μεταξύ ελευθερίας και ασφάλειας, εάν η βούληση να διευκολυνθούν οι συναλλαγές με την πρακτική μείωση του βαθμού ελέγχου και του προσωπικού που τον ασκεί υπερτερεί της απαίτησης ασφαλείας, η οποία, όπως παρατηρεί η ΕΟΚΕ, αναπτύσσεται ελάχιστα στην πρόταση. Η Ένωση καθορίζει την τελωνειακή πολιτική, αλλά οι εθνικές διοικήσεις αποφασίζουν τη διάταξη των δομών τους, τις οποίες θα μπορούσαν να αναπροσανατολίσουν επωφελώς, χωρίς να τις καταργήσουν.

4.7.3.1 Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι έχει συστήσει δύο φορές, με την ευκαιρία των προαναφερθέντων κειμένων σχετικά με τα τελωνεία, κάποιο βαθμό αποκέντρωσης των δράσεων και των δομών· η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όμως, έχει δεσμευθεί ήδη από το 2005⁽⁹⁾ σε μία δικτυακή αντίληψη, βασισμένη στην ενισχυμένη συνεργασία των εθνικών τελωνειακών συστημάτων μηχανοργάνωσης, πιστεύοντας ότι θα πρέπει να συντελέσει στην ενίσχυση των ελέγχων παράλληλα με τη διευκόλυνση των διαδικασιών. Οι διαλειτουργικές διαδικασίες σε περιβάλλον χωρίς χαρτί επιφέρουν, πράγματι, σημαντικές αναδιαρθρώσεις των τελωνειακών υπηρεσιών στο εθνικό επίπεδο, με καταργήσεις γραφείων υποβολής δηλώσεων, οι οποίες σημαίνουν τόσο μείωση της δύναμης παρέμβασης των τελωνείων σε περίπτωση έκτακτων αναγκών στον τομέα της υγείας (εγκεφαλοπάθεια βοοειδών) ή της ασφάλειας (τρομοκρατία) όσο και ανακατατάξεις για το προσωπικό.

4.7.3.2 Η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει επίσης μια επίκριση που είχε διατυπώσει με την ευκαιρία των προηγούμενων κειμένων⁽¹⁰⁾, συγκεκριμένα ότι «δεν έχει γίνει πλήρως κατανοητό ότι στον αγώνα για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας οι διάφορες διοικήσεις είναι αλληλεξαρτώμενες», παρότι η επίκριση αυτή μετριάζεται εδώ από το γεγονός ότι προβλέπεται πιθανό άνοιγμα και σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες (άρθρο 7, παράγραφος 6).

4.7.3.3 Γενικά, η αναγνώριση του κεντρικού ρόλου της τελωνειακής ένωσης και των εθνικών διοικήσεων που αποτελούν την χείρα εφαρμογής της στη ρύθμιση του διεθνούς εμπορίου θα μπορούσε να ωθήσει την Επιτροπή να διευκρινίσει ότι αυτός ο ρόλος δεν μπορεί να εκχωρηθεί παρά μόνο στη δημόσια εξουσία.

4.7.3.4 Η ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης των Τελωνείων 2007 αποκάλυψε τη σοβαρότητα του γλωσσικού προβλήματος, που αποτελεί εμπόδιο για τους τελωνειακούς υπαλλήλους στη διεθνική τους δράση. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι δεν λαμβάνεται επαρκώς υπόψη στο πρόγραμμα Τελωνεία 2013, το οποίο το αφήνει στην ευθύνη των συμμετεχουσών χωρών, ενώ το ζήτημα αυτό θα έπρεπε να διευθετηθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

⁽⁹⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής για τα κοινοτικά προγράμματα Τελωνεία 2013 και Fiscalis 2013. COM(2005) 111 τελικό, 06.04.2005.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 608 τελικό.

4.7.3.5 Στο πλαίσιο της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, η Επιτροπή θα μπορούσε να συμπεριλάβει μία αναφορά σε ενέργειες σχετικά με την εκπαίδευση στις τρίτες χώρες και να δώσει έμφαση στην πρόληψη και στην κατάρτιση των αρχών ορισμένων χωρών που είναι γνωστό ότι τροφοδοτούν τη διακίνηση απάτης (ιδίως παραποιήσεων/απομιμήσεων), ώστε να μπορέσουν να εξακριβώσουν σε ποιο βαθμό αυτό αποβαίνει εις βάρος της ίδιας τους της οικονομίας και προκειμένου να τους διδάξει τις εσωτερικές τεχνικές ελέγχου αυτού του φαινομένου.

5. Ειδικές παρατηρήσεις

5.1 Άρθρο 3 της πρότασης: Οι συμμετέχοντες στο πρόγραμμα (αποδέκτες)

5.1.1 Η πρόταση της Επιτροπής προβλέπει δράσεις που πρέπει να διεξαχθούν τόσο στα παλαιά όσο και στα νέα σύνορα της Ένωσης, καθώς και με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, και αύξηση της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες, οι οποίες θα μπορούν να συμμετέχουν σε μερικές δραστηριότητες, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Η ΕΟΚΕ πιστεύει πως αυτό είναι πολύ σημαντικό για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης όσο το δυνατόν συντομότερα, ήδη από την πρώτη στιγμή της ενδεχόμενης ένταξης αυτών των χωρών στην Ένωση. Όμως, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα Τελωνεία 2013 δεν διευκρινίζονται στο κείμενο.

5.2 Άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο θ): Ανάπτυξη της συνεργασίας

5.2.1 Η Επιτροπή ορθώς συνιστά την περαιτέρω «ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των τελωνειακών διοικήσεων της Κοινότητας και τρίτων χωρών». Θα μπορούσε ίσως να αναφέρει μεταξύ των διεθνών οργανισμών που μπορούν να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα (άρθρο 14) τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τελωνείων.

5.3 Άρθρα 3, 10, 14, 19, αιτιολογική σκέψη 6

5.3.1 Ορίζουν τους φορείς που θα αναλάβουν τη λειτουργία του προγράμματος, συνεχίζοντας τις δράσεις που έχουν ήδη αναληφθεί, σε συνεργασία με την Επιτροπή, την «Επιτροπή Τελωνεία 2013» (άρθρο 19) και τις εθνικές διοικήσεις. Το είδος της συμβολής και της σχέσης που θα έχουν μεταξύ τους δεν προσδιορίζεται με ακρίβεια στο κείμενο. Ορισμένοι από αυτούς, παρότι θα παρέχουν εμπειρογνομωσύνη, θα παραμένουν «υπόχρεοι» χρήστες-οι συμμετέχουσες χώρες δεν τοποθετούνται όλες στο ίδιο επίπεδο. Οι εκπρόσωποι διεθνών οργανισμών, οι διοικήσεις τρίτων χωρών, οι οικονομικοί φορείς και οι οργανώσεις τους (άρθρο 14) μπορούν να συμμετέχουν στο πρόγραμμα, αλλά μόνο οι «συμμετέχουσες χώρες» μπορούν να συμμετάσχουν στις «ομάδες έργου» και στις «διευθύνουσες ομάδες, οι οποίες έχουν καθήκοντα συντονισμού» (άρθρο 10).

5.3.2 Ελλείπει ακρίβειας στα κείμενα, αποφασίζει η Επιτροπή. Κατ' εφαρμογή του εκσυγχρονισμένου τελωνειακού κώδικα, αποφασίζει τις προϋποθέσεις για να γίνει κανείς εγκεκριμένος φορέας και, κατ' εφαρμογή του άρθρου του 194, θα μπορεί να αποφασίζει μόνη της να αλλάξει τα πρότυπα διαλειτουργικότητας των τελωνειακών συστημάτων και να καθορίζει η ίδια τις περιπτώσεις κατά τις οποίες θα ζητά από τα κράτη μέλη να αλλάξουν τις αποφάσεις τους. Θα

αποφασίζει ποιες δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες θα συμμετέχουν στο πρόγραμμα Τελωνεία 2013 επί πληρωμή ή δωρεάν, πώς θα είναι οι βάσεις δεδομένων του και ποιοι θα είναι οι όροι επιλεξιμότητας για τις ενισχύσεις του προγράμματος (συμμετέχουσες χώρες).

5.3.3 Παρότι κατανοεί ότι ένα τέτοιο εγχείρημα πρέπει να έχει μια αποτελεσματική πειραματική φάση, η ΕΟΚΕ διερωτάται κατά πόσο είναι δυνατός ο κοινωνικός έλεγχος του ολοκληρωμένου συστήματος και επιθυμεί να ληφθεί κάθε δυνατό μέσο για να αποφευχθεί η δημιουργία ενός δικτύου στα χέρια υπερ-τεχνικών, που θα μετέτρεπαν τη «δενδροειδή» δομή σε ένα νεφέλωμα στο οποίο οι πολίτες και οι εκπρόσωποι τους δεν θα είχαν πλέον κανέναν «έλεγχο». Πιστεύει πως η μείωση του προσωπικού των τελωνειακών αποστολών προς όφελος ανεξάρτητων ή ιδιωτικών φορέων όπως οι ευρωπαϊκοί οργανισμοί (agences) ή οι υπεργολάβοι θα ήταν ένας επιπλέον κίνδυνος.

5.4 Άρθρο 17 Ο προϋπολογισμός

5.4.1 Η υλοποίηση του προγράμματος ορθά εναπόκειται κατά πρώτο λόγο στις συμμετέχουσες χώρες (αιτιολογική σκέψη 11). Το συνολικό ποσό που θα επιβαρύνει τον προϋπολογισμό της Κοινότητας ανέρχεται σε 323,8 εκατομμύρια ευρώ (αιτιολογική έκθεση, σημείο 4 και άρθρο 16, παράγραφος 1) και, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, το ποσό αυτό θα αντιστοιχεί θεωρητικά μόνο σε 2 εκατομμύρια ευρώ για κάθε κράτος μέλος της Ένωσης ετησίως επί 6 χρόνια. Το μερίδιο των κρατών μελών, που διαχειρίζονται το προσωπικό και τις υποδομές, από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα αδρυστικά, θα είναι το πιο σημαντικό στην τελική υλοποίηση των ενιαίων ευρωπαϊκών τελωνείων.

5.4.2 Η ΕΟΚΕ σημειώνει ότι το προτεινόμενο κείμενο δεν διευκρινίζει τον τεχνικό καταμερισμό των προβλεπόμενων κονδυλίων, τα οποία η μελέτη Αξιολόγηση του αντικτύπου⁽¹⁾ προσδιόριζε σε 259,6 εκατ. ευρώ για τη μηχανοργάνωση και μόνο 57,4 εκατ. ευρώ για τις δράσεις που αφορούν το ανθρώπινο δυναμικό.

5.5 Άρθρο 8 και άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο δ) Κατάρτιση του προσωπικού

5.5.1 Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι το προσωπικό των επιχειρήσεων, των εμπορικών φορέων και των τελωνειακών διοικήσεων στα κράτη μέλη θα βιώσει μια επιτάχυνση των μεταρρυθμίσεων που έχουν ήδη αρχίσει και ότι, παρά τα προγράμματα κατάρτισης στα οποία καλούνται να συμμετάσχουν, ορισμένοι εργαζόμενοι, ακόμη και από τον δημόσιο τομέα, θα πρέπει να μπορούν να ωφεληθούν από οιονεί κοινωνικά σχέδια σε περίπτωση αδυναμίας προσαρμογής στην αναδιάρθρωση, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, η οποία να λαμβάνει υπόψη την ιστορική περίοδο στην οποία εντάσσεται το πρόγραμμα (έξοδος των «baby-boomers» από τον επαγγελματικό βίο).

5.5.2 Εξάλλου, λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της συμπληρωματικότητας, θέμα στο οποίο είχε ήδη αναφερθεί η ΕΟΚΕ, η πρόταση αναφέρει «την εξέταση των δυνατοτήτων ανάπτυξης δράσεων κατάρτισης με άλλες δημόσιες υπηρεσίες» (άρθρο 12, παράγραφος δ). Θα ήταν ευκαταίο να διευκρινίσει η Επιτροπή για ποιες υπηρεσίες πρόκειται, καθώς και από ποιους αποδέκτες του προγράμματος προέρχονται.

⁽¹⁾ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής Τελωνεία 2013 — Αξιολόγηση του αντικτύπου, σ. 30 — έγρ. SEC(2006) 570.

5.6 Άρθρο 13: Δράσεις παρακολούθησης

5.6.1 Δεδομένου ότι, στην περίπτωση των διασυνοριακών σχέσεων, εάν οι συνομιλητές γνωρίζονται αμοιβαία μπορεί να υπάρξει μεγαλύτερη εμπιστοσύνη και αποτελεσματικότητα, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι οι τελωνειακοί πράκτορες, επίσης, πρέπει να διενεργούν από κοινού επισκέψεις και όχι μόνο οι τελωνειακές αρχές, όπως προβλεπόταν από το παλαιό πρόγραμμα Mattheus.

6. Συστάσεις της ΕΟΚΕ

6.1 Το 2005, η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία εξήγγειλε το πρόγραμμα «Τελωνεία 2013», έκρινε ότι το πρόγραμμα όφειλε «να προβλέπει συγχρηματοδότηση από τα προγράμματα του πρώτου και του τρίτου πυλώνα», δεδομένου ότι δεν είναι δυνατόν να περιοριστούν οι δράσεις σε ένα συγκεκριμένο πυλώνα. Τούτο, όμως, δεν έγινε. Ωστόσο, αυτό φαίνεται να αντιφάσκει, αφενός, με την αποστολή της καταπολέμησης, η οποία ανατίθεται στα τελωνεία για την καταπολέμηση των μεγάλων παράνομων διακινήσεων και της ασφάλειας των ατόμων και της επικράτειας και η οποία υπάγεται στην πτυχή της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Η ΕΟΚΕ επιθυμεί να εξεταστεί, επίσης, αυτή η δυνατότητα χρηματοδότησης βάσει του τρίτου πυλώνα για να διευκολυνθεί η συμπληρωματικότητα των υπηρεσιών για την καταπολέμηση της απάτης και να αποτραπεί ο διπλασιασμός των δαπανών.

6.2 Η ΕΟΚΕ κρίνει ότι είναι απαραίτητο να εξεταστεί πώς μπορούν να εξελιχθούν οι νομικές τελωνειακές έννοιες — εάν οι έννοιες του κοινού δικαίου δεν επαρκούν — παράλληλα με τις νέες τελωνειακές δομές, ειδικότερα η έννοια της ηλεκτρονικής απάτης, της πειρατείας και η έννοια των κυρώσεων: η Ένωση θα έχει μία αγορά, ένα διαλειτουργικό τελωνειακό δίκτυο, διοικήσεις οι οποίες θα δρουν εναρμονισμένα, κοινό ορισμό των παραβάσεων, αλλά διαφορετικές τελωνειακές κυρώσεις, πράγμα που θα έχει ως συνέπεια την εκτροπή της διακίνησης και, κατά συνέπεια, τη διαφορετική μεταχείριση ανάλογα με το σημείο εισόδου στην τελωνειακή

επικράτεια, πράγμα που θα αντέβαινε στον στόχο που επιδιώκεται από τον όλο μηχανισμό.

6.3 Η αντικατάσταση του προγράμματος Mattheus με επισκέψεις εργασίας καταδεικνύει την εγκατάλειψη της έννοιας της «ανταλλαξιμότητας» των υπαλλήλων στην ευρωπαϊκή επικράτεια που ήταν κείμενο στοιχείο του παλαιού προγράμματος. Από τώρα και στο εξής, υπάρχει κινητικότητα στο δίκτυο, οι επισκέψεις εργασίας, όμως, κατά την ΕΟΚΕ, δεν θα πρέπει να είναι πιο σύντομες από τις ανταλλαγές του παρελθόντος και θα πρέπει να διενεργούνται ευρύτατα από όλους τους παράγοντες για να υπάρξει καλύτερη γνώση τόσο των ατόμων όσο και των μεθόδων.

6.4 Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι πρέπει να εξεταστεί πώς μπορεί το πρόγραμμα να συμβάλει ώστε κατά τη μεταβατική περίοδο 2008-2013 να παρασχεθεί βοήθεια στο προσωπικό το οποίο θα επηρεαστεί από την «αναδιάρθρωση» που θα αποτελέσει συνέπεια της οριστικής μηχανοργάνωσης των τελωνείων στα κράτη μέλη και τούτο, εάν είναι απαραίτητο, υπό τη μορφή οιοσδήποτε κοινωνικών σχεδίων.

6.5 Η ΕΟΚΕ επιθυμεί στο πρόγραμμα «Τελωνεία 2013» να διασαφηνιστούν για τους πολίτες τα εξής:

- α) ο προσδιορισμός της δράσης των τελωνείων, με διευκρίνιση των υπηρεσιών οι οποίες μπορούν να έχουν πρόσβαση σε εμπορικά και άλλα δεδομένα, δωρεάν και επί πληρωμή,
- β) καθώς και η θέση τους σε σχέση με τα άλλα τελωνειακά συστήματα παγκοσμίως (σε σχέση με θέματα ασφάλειας),
- γ) ο βαθμός συνεργασίας (ποιοτικής και ποσοτικής) που αναμένεται από τις δυνητικά υποψήφιας, τις γειτονικές, και τις τρίτες χώρες, και οι δημοσιονομικοί πόροι που θα διατεθούν γι' αυτή,
- δ) η φύση και ο αναμενόμενος ρόλος των διεθνών οργανισμών που θα μπορούσαν να συμμετάσχουν σε δραστηριότητες στο πλαίσιο του προγράμματος.

Βρυξέλλες, 26 Οκτωβρίου 2006

Ο Πρόεδρος

της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Δημήτρης ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ