

Βρυξέλλες, 22 Νοεμβρίου 2022
(OR. en)

15105/22

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

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	18 Νοεμβρίου 2022
Αποδέκτης:	κα Thérèse BLANCHET, Γενική Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	COM(2022) 635 final
Θέμα:	ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με την τελική αξιολόγηση του προγράμματος «Τελωνεία 2020»

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - COM(2022) 635 final.

σνημμ.: COM(2022) 635 final

Βρυξέλλες, 18.11.2022
COM(2022) 635 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

σχετικά με την τελική αξιολόγηση του προγράμματος «Τελωνεία 2020»

{SWD(2022) 363 final}

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Η τελωνειακή ένωση αποτελεί θεμέλιο της ΕΕ και βασικό στοιχείο της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Το έδαφος της τελωνειακής ένωσης της ΕΕ διέπεται από κοινούς κανόνες και διαδικασίες που προβλέπονται στον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα (ΕΤΚ)¹. Για τους εν λόγω κανόνες και διαδικασίες απαιτούνται ορθή και ομοιόμορφη υλοποίηση και εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον, η τελωνειακή πολιτική και οι τελωνειακές διοικήσεις πρέπει συνεχώς να προσαρμόζονται στις σύγχρονες εμπορικές πραγματικότητες, στις αυξανόμενες ευθύνες και στα σύγχρονα εργαλεία επικοινωνίας. Ο ΕΤΚ αποτελεί ορόσημο στον εκσυγχρονισμό των τελωνείων της ΕΕ, καθώς αποσκοπεί στην επίτευξη μιας πλήρως αυτοματοποιημένης τελωνειακής ένωσης χωρίς χαρτί. Το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» της ΕΕ, το πολυετές πρόγραμμα δράσης για τα τελωνεία στην ΕΕ, το οποίο θεσπίστηκε με τον [κανονισμό \(ΕΕ\) αριθ. 1294/2013](#), είναι απαραίτητο για τη στήριξη της εφαρμογής του. Παρέχει τους αναγκαίους πόρους για τη λειτουργία των υφιστάμενων ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών (ΕΣΠ) για τα τελωνεία (και για την ανάπτυξη των νέων συστημάτων που απαιτούνται για την εφαρμογή του ΕΤΚ) και για τη διευκόλυνση και την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών τελωνειακών διοικήσεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφοι 1 και 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1294/2013, το οποίο απαιτεί από την Επιτροπή να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση ενδιάμεσης και τελικής αξιολόγησης του προγράμματος «Τελωνεία» και ορίζει ότι οι αξιολογήσεις αυτές διενεργούνται από ανεξάρτητο εξωτερικό αξιολογητή, ανατέθηκε η εκπόνηση εξωτερικής μελέτης προς στήριξη της τελικής αξιολόγησης του προγράμματος. Τα αποτελέσματά της παρουσιάζονται στο συνημμένο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής και συνιστούν τη βάση της παρούσας έκθεσης.

Η παρούσα τελική αξιολόγηση βασίζεται στην ενδιάμεση αξιολόγηση του προγράμματος «Τελωνεία», η οποία δημοσιεύτηκε το 2019. Σκοπός της είναι η αξιολόγηση του προγράμματος «Τελωνεία 2020» από την έναρξή του, την 1η Ιανουαρίου 2014, έως τη λήξη του, στις 31 Δεκεμβρίου 2020. Στην αξιολόγηση λαμβάνεται υπόψη το πλήρες φάσμα των χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων και των ενδιαφερόμενων μερών του προγράμματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1294/2013, η παρούσα έκθεση παρουσιάζει τα αποτελέσματα της τελικής αξιολόγησης σχετικά με τα εξής: i) την πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του προγράμματος· ii) την οικονομική αποδοτικότητα των διαφόρων χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων· iii) τη συνοχή του προγράμματος και τη συμβολή του στις ευρύτερες πολιτικές και προτεραιότητες της ΕΕ· iv) τη συνεχιζόμενη συνάφεια του προγράμματος· και v) την προστιθέμενη αξία της ανάληψης δράσης σε επίπεδο ΕΕ. Σε όλη την ανάλυση εξετάστηκαν οι μακροπρόθεσμες επιπτώσεις και η βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων του προγράμματος.

¹ [Κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 952/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 2013, για τη θέσπιση του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα](#) (ΕΕ L 269 της 10.10.2013, σ. 1).

2. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Γενικός στόχος του προγράμματος είναι η στήριξη της λειτουργίας και του εκσυγχρονισμού της τελωνειακής ένωσης, μέσω της συνεργασίας των συμμετεχουσών χωρών, των τελωνειακών αρχών και των υπαλλήλων τους.

Η αξιολόγηση επιβεβαίωσε ότι το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» αποτέλεσε βασικό μέσο για τη στήριξη της υλοποίησης και της συνεπούς εφαρμογής του νέου τελωνειακού νομοθετικού πλαισίου (ETK). Ο ρόλος του ήταν ιδιαίτερα σημαντικός στη **σταδιακή ανάπτυξη και λειτουργία των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών (ΕΣΠ) για τα τελωνεία, καθώς δημιούργησε ένα συνεργατικό πληροφοριακό περιβάλλον**, στο οποίο οι τελωνειακές αρχές συνεργάζονται και ανταλλάσσουν δεδομένα για την αλυσίδα εφοδιασμού και πληροφορίες σχετικές με τους κινδύνους.

Τα ΕΣΠ για τα τελωνεία, τα οποία χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα, έχουν παράσχει τα μέσα για την αυτοματοποιημένη, σταθερή και αξιόπιστη ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των εθνικών τελωνειακών διοικήσεων, καθώς και με τους οικονομικούς φορείς και άλλες κυβερνητικές αρχές. Ο αριθμός των μηνυμάτων που ανταλλάσσονται μεταξύ των τελωνειακών διοικήσεων μέσω της ασφαλούς πλατφόρμας που υποστηρίζεται από το πρόγραμμα αυξανόταν συνεχώς από το 2014 και μετά, φθάνοντας περίπου τα 8,4 δισεκατομμύρια μόνο το 2020. Ορισμένες ανταλλαγές πληροφοριών με οικονομικούς φορείς έχουν βελτιωθεί σημαντικά μέσω της εφαρμογής της τελωνειακής πύλης για τους συναλλασσόμενους της ΕΕ και ειδικών πυλών για τους συναλλασσόμενους ορισμένων συστημάτων². Οι πύλες αυτές παρέχουν κεντρική πρόσβαση σε διάφορα τελωνειακά ΕΣΠ και, ως εκ τούτου, έχουν καταστήσει δυνατή την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ τελωνειακών αρχών και οικονομικών φορέων με ομοιόμορφο τρόπο. Παρείχαν υπηρεσίες στους οικονομικούς φορείς για την υποβολή αιτήσεων και συμπληρωματικών πληροφοριών και για τη λήψη κοινοποιήσεων από τις τελωνειακές αρχές. Η ανταλλαγή πληροφοριών με άλλες κυβερνητικές αρχές προωθήθηκε μέσω του συστήματος ενιαίας τελωνειακής θυρίδας της ΕΕ για την ανταλλαγή πιστοποιητικών (EU CSW-CERTEX), το οποίο συνδέσε τα εθνικά τελωνειακά συστήματα των συμμετεχουσών χωρών με τις βάσεις δεδομένων της ΕΕ³ που διαχειρίζονται δικαιολογητικά έγγραφα τα οποία σχετίζονται με μη τελωνειακές απαιτήσεις, όπως τα κοινά υγειονομικά έγγραφα εισόδου, οι άδειες FLEGT για την εισαγωγή ξυλείας και προϊόντων ξυλείας και το πιστοποιητικό ελέγχου βιολογικών προϊόντων.

Οι κοινές δράσεις του προγράμματος «Τελωνεία 2020» αποτέλεσαν **μέσο ανταλλαγής γνώσεων και ορθών πρακτικών** μεταξύ των τελωνειακών αρχών και με άλλες κυβερνητικές αρχές εντός των συμμετεχουσών χωρών. Το πρόγραμμα, μέσω όλων των τύπων κοινών δράσεων,

² Σύστημα εγκεκριμένων οικονομικών φορέων, ευρωπαϊκό σύστημα δεσμευτικών δασμολογικών πληροφοριών-3 και Φύλλα Πληροφοριών για Ειδικά Καθεστώτα.

³ Δηλαδή σύστημα ελέγχου και πραγματογνωμοσύνης στις συναλλαγές (TRACES) και σύστημα αδειοδότησης για ουσίες που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος (ΟΚΟ).

συμπεριλαμβανομένων των ομάδων εμπειρογνομόνων (ένα νέο εργαλείο που στηρίζει την ενισχυμένη επιχειρησιακή συνεργασία σε περιφερειακή ή θεματική βάση), συνέβαλε στην ανάπτυξη κατευθυντήριων γραμμών και στον προσδιορισμό, στη διάδοση και την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών, οδηγώντας σε βελτιωμένες μεθόδους εργασίας και σε πιο συνεκτική και εναρμονισμένη εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας για τα τελωνεία και για συναφή θέματα. **Οι κοινές δράσεις συνέβαλαν επίσης στην προετοιμασία νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών**, όπως η πρόταση για κανονισμό για το ενιαίο περιβάλλον της ΕΕ για τα τελωνεία⁴, συντελώντας με τον τρόπο αυτό στον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης και στην καλύτερη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Στο πλαίσιο του προγράμματος «Τελωνεία 2020», **οι δραστηριότητες κατάρτισης διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην υποστήριξη της συνεκτικότερης εφαρμογής του νέου τελωνειακού νομοθετικού πλαισίου (ETK)**, το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή κατά τη διάρκεια της περιόδου χρηματοδότησης. Με τον τρόπο αυτό διευκολύνθηκε η κατανόησή του τόσο μεταξύ των τελωνειακών αρχών όσο και μεταξύ των οικονομικών φορέων, με αποτέλεσμα να επιτευχθεί ομαλότερη εφαρμογή. Οι δραστηριότητες κατάρτισης, σε συνδυασμό με διάφορες κοινές δράσεις, παρείχαν επίσης καθοδήγηση για την προετοιμασία της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» συνέβαλε στην **καλλιέργεια εμπιστοσύνης** μεταξύ των τελωνειακών διοικήσεων και των υπαλλήλων τους και προώθησε σχέσεις εργασίας και ανταλλαγές που συνεχίστηκαν πέραν των ειδικών δραστηριοτήτων του προγράμματος. Ωστόσο, αυτές οι ευκαιρίες δικτύωσης, οι οποίες θεωρούνται ανέκαθεν βασικό στοιχείο του προγράμματος, έχουν μειωθεί κάπως με την πανδημία COVID-19 και από τη μείωση αυτή ανέκυψε η ανάγκη επαναξιολόγησης του τρόπου βελτιστοποίησης της χρήσης των διά ζώσης και των διαδικτυακών συναντήσεων, καθώς και διερεύνησης καταλληλότερων πλατφορμών και/ή διαύλων που μπορούν να διασφαλίσουν ότι η δικτύωση συνεχίζεται με εικονικά μέσα, ώστε να αντικατασταθούν ή να συμπληρωθούν οι συνήθεις τρόποι δικτύωσης.

Με βάση τα ανωτέρω, η αξιολόγηση έδειξε ότι το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» είχε **θετικό αντίκτυπο στη λειτουργία και στον εκσυγχρονισμό της τελωνειακής ένωσης και της εσωτερικής αγοράς**, στηρίζοντας με τη σειρά του το νόμιμο εμπόριο και αποτρέποντας τις παράνομες δραστηριότητες. **Το πρόγραμμα έχει στηρίξει τις νόμιμες οικονομικές δραστηριότητες με διάφορους τρόπους.** Πρώτον, **η ψηφιοποίηση των τελωνειακών καθεστώτων που χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα έχει απλουστεύσει και εναρμονίσει ορισμένα από αυτά** (και αναμένεται να συνεχιστεί η διαδικασία αυτή όσο θα τίθενται σε λειτουργία περισσότερα συστήματα), μειώνοντας, συνεπώς, το κόστος συμμόρφωσης, αυξάνοντας την ασφάλεια δικαίου για τους συναλλασσομένους και, τελικά, ενισχύοντας την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων. Δεύτερον, το εκπαιδευτικό υλικό που έχουν

⁴ COM(2020) 673 final.

στη διάθεσή τους τόσο οι τελωνειακές αρχές όσο και οι οικονομικοί φορείς στήριξε επίσης τον στόχο αυτό. Επιπλέον, οι βέλτιστες πρακτικές που προέκυψαν από τις κοινές δράσεις έχουν συμβάλει στη βελτίωση των όρων και των διαδικασιών για την άσκηση εμπορικών δραστηριοτήτων.

Ωστόσο, όπως έχει ήδη αναφερθεί, **η διαδικασία της ψηφιοποίησης εξακολουθεί να βρίσκεται σε εξέλιξη και ορισμένα από τα συστήματα ΤΠ που προβλέπονται στον ΕΤΚ δεν έχουν ακόμη αναπτυχθεί ούτε έχουν επικαιροποιηθεί⁵, κάτι που καθυστερεί την υλοποίηση των αναμενόμενων οφελών.** Οι οικονομικοί φορείς των οποίων ζητήθηκε η γνώμη θεωρούν ότι υπάρχει περιθώριο για μεγαλύτερη διευκόλυνση του εμπορίου εν γένει και έχουν επιστήσει την προσοχή στις προκλήσεις που σχετίζονται με την πολυπλοκότητα του περιβάλλοντος ΤΠ, τη σταδιακή ανάπτυξη των εθνικών συνιστωσών από τα κράτη μέλη και την ανεπαρκή κοινοποίησή τους. Παρότι τα ζητήματα αυτά σχετίζονται πρωτίστως με την πολιτική και εμπίπτουν κυρίως στην αρμοδιότητα των κρατών μελών της ΕΕ, δείχνουν ότι είναι ευκαιρία να επιδιωχθεί καλύτερη συνεργασία με τους οικονομικούς φορείς στο πλαίσιο της επόμενης επανάληψης του προγράμματος.

Σύμφωνα με την αξιολόγηση, **το πρόγραμμα έχει στηρίξει τις τελωνειακές αρχές στην πρόληψη παράνομων δραστηριοτήτων** και, ως εκ τούτου, στην προστασία των δημοσιονομικών και οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και των κρατών μελών. Η διαδικασία ψηφιοποίησης, την οποία υποστήριξε το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020», παρέχει τα μέσα για τη διενέργεια αυτοματοποιημένων ελέγχων, διασταυρούμενων επαληθεύσεων και επικυρώσεων δεδομένων, συμβάλλοντας δυννητικά στη μείωση της απάτης και των σφαλμάτων. Επιπλέον, οι δραστηριότητες ανάπτυξης ικανοτήτων ΤΠ και οι κοινές δράσεις (ιδίως οι νέες ομάδες εμπειρογνομόνων) επέτρεψαν την ενίσχυση του συντονισμού μεταξύ των τελωνειακών αρχών και της Επιτροπής σε σχέση με την πρόληψη της απάτης. Οι δραστηριότητες ανάπτυξης ικανοτήτων των υπαλλήλων ενίσχυσαν τις ικανότητες των τελωνειακών υπαλλήλων σε σχέση με τους ελέγχους στο τελωνειακό έδαφος της Ένωσης.

Παρά τα θετικά αυτά πορίσματα, **υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν την ασυνεπή εφαρμογή των τελωνειακών ελέγχων⁶**, κάτι που καταδεικνύει την ανάγκη προσαρμογής του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων που έχει θεσπίσει η Επιτροπή με τη στήριξη του προγράμματος για την πρόληψη των παράνομων δραστηριοτήτων. Επιπλέον, αρκετά ενδιαφερόμενα μέρη των

⁵ Ο ΕΤΚ τροποποιήθηκε το 2019 προκειμένου να μετατεθεί η προθεσμία για την εγκατάσταση τριών εθνικών συστημάτων έως το 2022 και έξι διευρωπαϊκών συστημάτων έως το 2025. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται το σύστημα που αφορά τις συνοπτικές διασαφήσεις εισόδου, το σύστημα που αφορά την εξωτερική και την εσωτερική διαμετακόμιση, το σύστημα που αφορά τα εμπορεύματα που εξέρχονται από το τελωνειακό έδαφος, το σύστημα σχετικά με τις εγγυήσεις για δυννητικές ή υφιστάμενες οφειλές, τον τελωνειακό χαρακτήρα των εμπορευμάτων και τον κεντρικό τελωνισμό.

⁶ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική έκθεση 04/2021 με τίτλο «Τελωνειακοί έλεγχοι: η ανεπαρκής εναρμόνιση βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ».

οποίων ζητήθηκε η γνώμη ανέφεραν την **απάτη στο ηλεκτρονικό εμπόριο ως εκκρεμές ζήτημα.**

3. ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ

Το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» δέσμευσε προϋπολογισμό ύψους **531,7 εκατ. EUR** για την **περίοδο 2014-2020**. Ο προϋπολογισμός αυτός είναι σημαντικά υψηλότερος από τα 272 εκατομμύρια που είχαν δεσμευτεί για την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού (2007-2013), κυρίως λόγω της αυξημένης εστίασης στην ανάπτυξη των ΕΣΠ στο πλαίσιο της εφαρμογής του ΕΤΚ. **Το 87 % του προϋπολογισμού έχει δαπανηθεί για την ανάπτυξη, τη λειτουργία και τη συντήρηση των ΕΣΠ για τα τελωνεία.** Τα κοινά αυτά συστήματα ΤΠ χαρακτηρίζονται σαφώς από υψηλή ένταση πόρων. Ωστόσο, είναι απαραίτητα για τις καθημερινές εργασίες των τελωνειακών διοικήσεων και αποφέρουν ευρύ φάσμα οφελών σε όλους τους τομείς των τελωνειακών δραστηριοτήτων. Παρότι δεν κατέστη δυνατό να ποσοτικοποιηθούν τα οφέλη αυτά, αφορούν κυρίως την απλούστευση και την τυποποίηση των τελωνειακών καθεστώτων μέσω της αυτοματοποίησης, της αποτελεσματικότερης υλοποίησης και της συνεπούς εφαρμογής της τελωνειακής νομοθεσίας, καθώς και την αυξημένη διαλειτουργικότητα και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των τελωνειακών αρχών. Χάρη στην ανάπτυξη και τη λειτουργία των κοινών συνιστωσών των ΕΣΠ, το πρόγραμμα έχει οδηγήσει σε σημαντικές οικονομίες κλίμακας, αποφεύγοντας την αλληλεπικάλυψη των προσπαθειών των κρατών μελών και, παράλληλα, μειώνοντας το κόστος συμμόρφωσης και τη διοικητική επιβάρυνση για τους οικονομικούς φορείς. Παρότι η αξιολόγηση δεν μπόρεσε να επιβεβαιώσει την οικονομική αποδοτικότητα των δραστηριοτήτων ανάπτυξης ικανοτήτων ΤΠ (κυρίως λόγω των δυσκολιών ποσοτικοποίησης των οφελών τους), παρείχε μια συνολικά θετική εικόνα της αποδοτικότητάς τους.

Οι κοινές δράσεις αντιπροσώπευαν το 11 % του δεσμευμένου προϋπολογισμού και συνέβαλαν σημαντικά στην επίτευξη των στόχων του προγράμματος. Το μέσο κόστος ανά συμμετέχοντα ανά δράση για όλους τους τύπους κοινών δράσεων (εκτός από τις ομάδες εμπειρογνομόνων) ανήλθε σε περίπου 742 EUR. Οι ομάδες έργου αντιπροσώπευαν σχεδόν το ήμισυ των δαπανών για κοινές δράσεις, αλλά είναι πιθανότατα ο πλέον οικονομικά αποδοτικός τύπος λόγω του εύρους τους (περισσότερες από 33 000 συμμετοχές) και του σχετικά χαμηλού κόστους τους (μέσο κόστος συμμετοχής 676 EUR). Έχουν ενισχύσει τη συνεργασία και τις σχέσεις εργασίας μεταξύ όσων συμμετέχουν και έχουν στηρίξει την προετοιμασία της νέας τελωνειακής νομοθεσίας και την αποτελεσματική εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας, μέσω του προσδιορισμού των βέλτιστων πρακτικών εργασίας για τις διοικητικές διαδικασίες. Η αξιολόγηση κατέδειξε την ανάγκη να βελτιωθεί η εγκαιρότητα των προσκλήσεων στις συνεδριάσεις, ώστε να εξασφαλιστεί η συμμετοχή των καλύτερων δυνατών εμπειρογνομόνων με το χαμηλότερο δυνατό κόστος. Λόγω της διαφορετικής φύσης των νεοεφαρμοζόμενων ομάδων εμπειρογνομόνων (και, ως εκ τούτου, των διαφορετικών δεδομένων παρακολούθησης), είναι δύσκολο να συγκριθεί η οικονομική αποδοτικότητα των ομάδων εμπειρογνομόνων με τις άλλες κοινές δράσεις. Ωστόσο, οι δυνατότητές τους να μειώσουν το κόστος επισημάνθηκαν

κατά την αξιολόγηση, **καθώς παρέχουν στα κράτη μέλη την ευκαιρία να συγκεντρώσουν πόρους και εμπειρογνώσια αντί να ενεργούν μεμονωμένα.**

Παρότι οι δραστηριότητες **ανάπτυξης ικανοτήτων των υπαλλήλων** έχουν καταναλώσει μόνο το 2 % του προϋπολογισμού του προγράμματος, θεωρείται ότι δημιουργούν καλή σχέση κόστους/οφέλους, ιδίως τα προγράμματα κατάρτισης στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής μάθησης που μπορούν να χρησιμοποιηθούν επανειλημμένα χωρίς να επιφέρουν πρόσθετες δαπάνες (εκτός από την πραγματοποίηση των αναγκαίων επικαιροποιήσεων). Όπως αποδεικνύεται από την αξιολόγηση, τα κύρια οφέλη των δραστηριοτήτων κατάρτισης στο πλαίσιο του προγράμματος «Τελωνεία 2020» συνδέονται με τη **συνεκτικότερη εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας και, τελικά, με την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία της τελωνειακής ένωσης, διότι ενισχύουν την ικανότητα των τελωνειακών υπαλλήλων να εκτελούν τα καθήκοντά τους, καθώς και την κατανόηση των τελωνειακών κανόνων από τους οικονομικούς φορείς.** Αυτό ήταν ιδιαίτερα σημαντικό κατά την παρούσα επανάληψη του προγράμματος, κατά την οποία τέθηκε σε εφαρμογή νέο τελωνειακό νομοθετικό πλαίσιο. Εν προκειμένω, το πρόγραμμα ηλεκτρονικής μάθησης της ΕΕ για τον ΕΤΚ, το οποίο αποτελείται από 15 ενότητες για τη στήριξη της εφαρμογής του ΕΤΚ, κυκλοφόρησε το 2016. Τα επόμενα έτη το επίκεντρο ήταν κυρίως η επικαιροποίηση και η μετάφραση των υφιστάμενων ενοτήτων (με δύο έως τρεις νέες ενότητες στα αγγλικά ετησίως). Παράλληλα με την κυκλοφορία τους, ο αριθμός των ενοτήτων ηλεκτρονικής μάθησης που χρησιμοποιούνται από τις συμμετέχουσες χώρες αυξήθηκε επίσης καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος. Ο αριθμός των τηλεφορτώσεων των διαθέσιμων στο κοινό ενοτήτων ηλεκτρονικής μάθησης (συγκεκριμένα εκείνων που διατίθενται στους οικονομικούς φορείς) αυξήθηκε από 3 219 το 2014 σε 30 408 το 2020 και ο αριθμός των εθνικών τελωνειακών υπαλλήλων που εκπαιδεύτηκαν μέσω του κοινού εκπαιδευτικού υλικού της ΕΕ δεκαπλασιάστηκε κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου προγραμματισμού (από λίγο πάνω από 4 000 το 2014 σε 40 000 το 2019). Τα εν λόγω προγράμματα κατάρτισης θεωρήθηκαν γενικά καλής ποιότητας.

4. ΣΥΝΟΧΗ

Η τελική αξιολόγηση επικεντρώθηκε στην **εξωτερική συνοχή** του προγράμματος με τις ευρύτερες πολιτικές και προτεραιότητες της ΕΕ. Τα πορίσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης, η οποία επικεντρώθηκε στην **εσωτερική συνοχή** μεταξύ των διαφόρων χαρακτηριστικών, συνιστωσών και σχεδιασμού του προγράμματος, εξακολουθούν να ισχύουν. Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι το **πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» στήριξε και άλλες πρωτοβουλίες και προγράμματα της ΕΕ και επωφελήθηκε από αυτά.** Όπως περιγράφεται λεπτομερώς στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής που συνοδεύει την παρούσα έκθεση, ένα παράδειγμα των συνδέσεων αυτών είναι η περίπτωση των «απαγορεύσεων και περιορισμών», οι οποίες αναφέρονται στις μη τελωνειακές κανονιστικές διατυπώσεις (υγειονομικές, φυτοϋγειονομικές, περιβαλλοντικές, γεωργικές κ.λπ.) που απαιτούνται για την εισαγωγή και εξαγωγή εμπορευμάτων, με την επιβολή των οποίων είναι επιφορτισμένες οι τελωνειακές αρχές στα σύνορα της ΕΕ. Η συνοχή με άλλα προγράμματα δαπανών, όπως το

Fiscalis 2020, το Πρόγραμμα Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων ή το πρόγραμμα Hercule III, και τους αντίστοιχους τομείς πολιτικής τους επιτεύχθηκε επίσης σε εύλογο βαθμό, ενώ αποφεύχθηκαν οι επικαλύψεις και επιτεύχθηκε συμπληρωματικότητα.

Για τη διασφάλιση αυτής της συνοχής χρησιμοποιήθηκαν διάφοροι μηχανισμοί, όπως διυπηρεσιακές συνεδριάσεις και διυπηρεσιακές διαβουλεύσεις μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών της Επιτροπής, μεικτές ομάδες έργου και εμπειρογνομόνων, συμμετοχή παρατηρητών από διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής σε συνεδριάσεις ή δραστηριότητες των ομάδων έργου ή αξιολόγηση προτάσεων έργων από υπαλλήλους διαφορετικών υπηρεσιών της Επιτροπής. Παρά τα θετικά αποτελέσματα που παρατηρήθηκαν, η αξιολόγηση, καθώς και η εκτίμηση των επιπτώσεων που διενεργήθηκε για το επόμενο πρόγραμμα χρηματοδότησης, διαπίστωσαν ότι υπάρχουν περιθώρια για περαιτέρω συμπληρωματικότητα και συνέργειες σε ορισμένους τομείς. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να διερευνηθούν πρόσθετες συνέργειες με το διάδοχο πρόγραμμα του Hercule III για την ανάπτυξη αποθετηρίων δεδομένων ή για την από κοινού ανάλυση δεδομένων, ή με το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο Χρηματοδοτικής Στήριξης για τη Διαχείριση των Συνόρων και την Πολιτική Θεωρήσεων, με την επιδίωξη πιο συντονισμένης και διατομεακής προσέγγιση σε επιχειρησιακό επίπεδο. Η συνεργασία με τρίτες χώρες για την επίτευξη των ενωσιακών και διεθνών περιβαλλοντικών στόχων επισημάνθηκε επίσης ως δυνητικός τομέας στον οποίο θα μπορούσε να ενισχυθεί η συνοχή.

Τέλος, η αξιολόγηση πρότεινε πρόσθετους τρόπους για τη βελτίωση της συνοχής, όπως η περαιτέρω διάρθρωση ή επισημοποίηση της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών της Επιτροπής, σύμφωνα με τις αρχές και τις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Διαλειτουργικότητας⁷, η αύξηση της προβολής του προγράμματος και της συμπληρωματικότητάς του με άλλα ταμεία της ΕΕ στα κράτη μέλη ή η διερεύνηση συνεργειών ΤΠ με άλλα προγράμματα της ΕΕ που διαχειρίζονται σημαντικά ηλεκτρονικά συστήματα.

Η διάδοχη πρωτοβουλία θα μπορούσε να επωφεληθεί από την επικείμενη πρόταση για κανονισμό για υψηλό επίπεδο διαλειτουργικότητας του δημόσιου τομέα σε ολόκληρη την Ένωση⁸, ώστε να διασφαλιστούν περαιτέρω διατομεακές και διασυνοριακές απρόσκοπτες αλληλεπιδράσεις. Με τον τρόπο αυτό, θα καταστεί επίσης δυνατός ο προσδιορισμός επιτυχημένων λύσεων και πρακτικών εμπειριών που θα μπορούσαν να ωφελήσουν άλλους.

5. ΣΥΝΑΦΕΙΑ

Η τελωνειακή ένωση αποτελεί ουσιώδες και αναπόσπαστο στοιχείο της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Δεδομένου ότι η τελωνειακή νομοθεσία αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ, θεσπίζεται σε επίπεδο ΕΕ, αλλά εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, οι άμεσες

⁷ Βλ. [The European Interoperability Framework in detail | Joinup \(europa.eu\)](#) (Το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Διαλειτουργικότητας λεπτομερώς | Joinup).

⁸ Περιλαμβάνεται στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2022, σ. 9 [[resource.html \(europa.eu\)](#)].

ανάγκες για απρόσκοπτη λειτουργία της τελωνειακής ένωσης αφορούν κυρίως τις τελωνειακές διοικήσεις, οι οποίες λειτουργούν υπό συνθήκες αυξημένης ανάγκης για ανταλλαγή πληροφοριών, συνεργασία και ανάπτυξη της διοικητικής τους ικανότητας. Οι δευτερεύουσες ομάδες κοινού-στόχοι των οποίων οι ανάγκες θα πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη είναι οι οικονομικοί φορείς.

Η συνάφεια του προγράμματος «Τελωνεία» επιβεβαιώθηκε από την ενδιάμεση αξιολόγηση, η οποία κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι ειδικοί και επιχειρησιακοί στόχοι του προγράμματος είναι συναφείς με τις ανάγκες των ενδιαφερόμενων μερών και ότι δεν θα ήταν δυνατή η εφαρμογή φιλόδοξων πολιτικών αν δεν υπήρχε το πρόγραμμα. **Ως εκ τούτου, η τελική αξιολόγηση επικεντρώθηκε στη συνεχιζόμενη συνάφεια υπό το πρίσμα των εξελίξεων που επήλθαν μετά την ενδιάμεση επανεξέταση, ιδίως του Brexit και της πανδημίας COVID-19. Επιπλέον, η αξιολόγηση εξέτασε αν το πρόγραμμα είναι εναρμονισμένο με τα προβλήματα και τις δράσεις που προσδιορίζονται στο σχέδιο δράσης για τα τελωνεία του 2020 με τίτλο «Μετάβαση της τελωνειακής ένωσης στο επόμενο στάδιο»⁹, το οποίο προτείνει αναθεωρημένη στρατηγική για την τελωνειακή ένωση.**

Η τελική αξιολόγηση έδειξε ότι **το πρόγραμμα εξακολουθεί να είναι συναφές και αναγκαίο** και ότι οι ανάγκες των ενδιαφερόμενων μερών έχουν παραμείνει σε μεγάλο βαθμό αμετάβλητες μετά την ενδιάμεση αξιολόγηση. Το συμπέρασμα αυτό συνάδει επίσης με την **εκτίμηση των επιπτώσεων για το πρόγραμμα «Τελωνεία» μετά το 2020, η οποία επιβεβαίωσε τις ανάγκες αυτές.** Επιπλέον, το **σχέδιο δράσης για τα τελωνεία του 2020 πρότεινε σειρά δράσεων που συνδέονται με τους ειδικούς και επιχειρησιακούς στόχους του προγράμματος,** επιβεβαιώνοντας, ως εκ τούτου, τη συνεχιζόμενη συνάφειά τους. Οι προτεινόμενες δράσεις, οι οποίες είναι ικανοποιητικά εναρμονισμένες με τους στόχους του προγράμματος, αφορούσαν τους τομείς της διαχείρισης κινδύνων, της διαχείρισης του ηλεκτρονικού εμπορίου, της προώθησης της συμμόρφωσης και της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των τελωνειακών αρχών¹⁰.

Διαπιστώθηκε ότι το πρόγραμμα εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα συναφές σε σχέση με την **ανάγκη εναρμόνισης της εφαρμογής και της αποτελεσματικής υλοποίησης των κανόνων της τελωνειακής ένωσης.** Στο πλαίσιο της αξιολόγησης, τόσο οι τελωνειακές αρχές όσο και οι οικονομικοί φορείς επισήμαναν ότι οι δραστηριότητες του προγράμματος βοήθησαν τα κράτη μέλη να συνεργαστούν και, ως εκ τούτου, να έρθουν πιο κοντά στην κοινή αντίληψη των εν λόγω κανόνων. Η δικτύωση, η ανταλλαγή ιδεών και πρακτικών, καθώς και η διατύπωση κοινών κατευθυντήριων γραμμών και προτύπων θεωρήθηκαν σημαντικές πτυχές των δραστηριοτήτων αυτών. Οι τελωνειακές αρχές επιβεβαίωσαν επίσης τη **συνεχή ανάγκη να στηρίξει το**

⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, με τίτλο «Μετάβαση της τελωνειακής ένωσης στο επόμενο στάδιο: σχέδιο δράσης» [COM(2020) 581 final].

¹⁰ Στο σχέδιο δράσης, ο τομέας αυτός αναφέρεται ως «λειτουργία των τελωνειακών αρχών ως ενιαίου συνόλου».

πρόγραμμα τα κράτη μέλη για την ψηφιοποίηση και τον εκσυγχρονισμό των τελωνειακών καθεστώτων, διαδικασία η οποία βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη.

Οι ερωτηθέντες οικονομικοί φορείς ζήτησαν εν γένει περαιτέρω απλούστευση και εναρμόνιση της τελωνειακής νομοθεσίας και των τελωνειακών διαδικασιών, επιβεβαιώνοντας ότι πρόκειται για συνεχή ανάγκη. Όσον αφορά τη διαχείριση του προγράμματος, ορισμένοι οικονομικοί φορείς ζήτησαν πιο προορατική συνεργασία και επικοινωνία με τον επιχειρηματικό τομέα, καθώς και καλύτερη παροχή πληροφοριών στις επιχειρήσεις. Η πρόταση αυτή είχε ήδη υποβληθεί στο πλαίσιο της ενδιάμεσης αξιολόγησης του προγράμματος και θα εξεταστεί κατά την επόμενη περίοδο χρηματοδότησης.

Συνολικά, η προσαρμογή του προγράμματος σε απρόβλεπτα γεγονότα, όπως η νόσος COVID-19 και η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ήταν καλή. Οι δραστηριότητες του προγράμματος συνέβαλαν στην προετοιμασία του εδάφους για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ, γεγονός που κατέδειξε την ευελιξία του να αντιμετωπίζει απρόβλεπτες εξελίξεις. Οι τελωνειακές αρχές ενημερώνονταν τακτικά σχετικά με την πρόοδο στον τομέα αυτόν και συμμετείχαν σε διάφορες συνεδριάσεις και σεμινάρια¹¹ επί του θέματος. Σ' αυτόν τον βασικό τομέα τέθηκαν σε εφαρμογή ειδικές κοινές δράσεις στο πλαίσιο του στόχου στήριξης της προετοιμασίας, της εφαρμογής και της υλοποίησης του ενωσιακού δικαίου, ενώ το 2019 παρασχέθηκε επίσης ειδική στήριξη κατάρτισης για την προετοιμασία της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση¹². Επιπλέον, οι αλλαγές που έπρεπε να γίνουν στα διευρωπαϊκά συστήματα, όπως το Σύστημα Ελέγχου Εξαγωγών (ECS), το νέο μηχανογραφημένο σύστημα διαμετακόμισης (NCTS) και άλλα, προετοιμάστηκαν και εφαρμόστηκαν εγκαίρως και με συντονισμένο τρόπο. Παρά τη θετική αυτήν αξιολόγηση, οι τελωνειακές αρχές των οποίων ζητήθηκε η γνώμη θεωρούν ότι **εξακολουθεί να απαιτείται περαιτέρω στήριξη του προγράμματος στον τομέα αυτόν.**

Η προσαρμογή του προγράμματος στην πανδημία COVID-19 και στη νέα πραγματικότητα ήταν επίσης καλή. Τόσο οι τελωνειακές αρχές όσο και οι οικονομικοί φορείς των οποίων ζητήθηκε η γνώμη συμφώνησαν ότι οι **αρμόδιες για τα τελωνεία υπηρεσίες της Επιτροπής αντέδρασαν γρήγορα στην κρίση**, θεσπίζοντας νομοθεσία, εκδίδοντας κατευθυντήριες γραμμές και στηρίζοντας ενεργά τα κράτη μέλη και τις επιχειρήσεις ώστε να διασφαλιστεί ευελιξία όσον αφορά τις τελωνειακές υποχρεώσεις και τον τελωνισμό. Όσον αφορά τις δραστηριότητες του προγράμματος, έπειτα από ορισμένες **αρχικές διακοπές και καθυστερήσεις στις κοινές δράσεις και στη δοκιμή νέων συστημάτων ΤΠ, το πρόγραμμα προσαρμόστηκε καλά στην κατάσταση.** Ωστόσο, το περισσότερο εικονικό περιβάλλον φαίνεται να έχει επηρεάσει τις

¹¹ Σχετικό παράδειγμα αποτελεί το σεμινάριο τεχνικών εμπειρογνομόνων (EE-27) σχετικά με τον αντίκτυπο της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ στα τελωνειακά συστήματα ΤΠ (CPG/054/047) που πραγματοποιήθηκε στις 13 Φεβρουαρίου 2019. Η συνεδρίαση αυτή απευθυνόταν σε εμπειρογνώμονες που συμμετείχαν τακτικά στην Ομάδα Συντονισμού Ηλεκτρονικών Τελωνείων (ΕΣΟΚ).

¹² Μέσω της ανάπτυξης προγραμμάτων ταχείας κατάρτισης των τελωνειακών για την αναβάθμιση των δεξιοτήτων και την ενσωμάτωση υπαλλήλων, για άμεση χρήση από τις εθνικές αρχές.

ευκαιρίες δικτύωσης και ορισμένες τελωνειακές αρχές θεωρούν ότι τα συστήματα διαχείρισης του προγράμματος είναι παρωχημένα και ότι δεν έχουν προσαρμοστεί στη νέα πραγματικότητα των αυξημένων εικονικών τρόπων εργασίας και δικτύωσης.

Από την πλευρά τους, οι οικονομικοί φορείς επέστησαν την προσοχή στη διαχείριση του ηλεκτρονικού εμπορίου και στην τεχνολογική καινοτομία για τις τελωνειακές διαδικασίες ως δύο εξελισσόμενες ανάγκες που δεν έχουν αντιμετωπιστεί επαρκώς από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη μέσω του προγράμματος, επιβεβαιώνοντας συνεπώς τη συνεχιζόμενη συνάφειά του.

6. ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ

Η τελωνειακή πολιτική ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ. Ωστόσο, η εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας της ΕΕ εναπόκειται στα κράτη μέλη. Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ δεν διασφαλίζει επαρκώς από μόνο του την εύρυθμη λειτουργία της τελωνειακής ένωσης. Θα πρέπει να συμπληρώνεται με υποστηρικτικά μέτρα, όπως προβλέπεται στο πρόγραμμα «Τελωνεία 2020», προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η τελωνειακή νομοθεσία της ΕΕ εφαρμόζεται με συγκλίνοντα και συνεπή τρόπο σε εθνικό επίπεδο.

Όπως αναφέρεται ανωτέρω, το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» έχει διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στην υποστήριξη όλων των πτυχών της εφαρμογής του ΕΤΚ. Ο ΕΤΚ θα είχε ούτως ή άλλως εφαρμοστεί, αλλά χωρίς την υποστήριξη του προγράμματος η εφαρμογή του θα είχε πιθανότατα προσκρούσει σε μεγαλύτερες δυσκολίες και θα είχε επιτευχθεί μικρότερος βαθμός εναρμόνισης. Το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» διασφάλισε την οικονομική βιωσιμότητα των ΕΣΠ, τα οποία είναι στοιχεία καίριας σημασίας για την εξασφάλιση της διαθεσιμότητας και της ανταλλαγής δεδομένων για την αλυσίδα εφοδιασμού και πληροφοριών σχετικών με τους κινδύνους. Με τον τρόπο αυτόν, το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» έχει αποφέρει **οικονομίες κλίμακας και βελτιώσεις της αποδοτικότητας**, βοηθώντας τις εθνικές διοικήσεις —καθώς και τους οικονομικούς φορείς σε πολλές περιπτώσεις— να εξοικονομήσουν χρόνο και πόρους, ιδιαίτερα για τις συμμετέχουσες χώρες που διαθέτουν μικρότερες τελωνειακές διοικήσεις και λιγότερους πόρους. Οτιδήποτε συνδέεται με τη διαλειτουργικότητα και τη διασυνδεσιμότητα των κεντρικών συστημάτων ΤΠ συνιστά ενωσιακή προστιθέμενη αξία. Τα συμβιωτικά χαρακτηριστικά της κεντρικής αρχιτεκτονικής των ΕΣΠ είναι ασύγκριτα και δεν μπορούν να αναπαραχθούν σε εθνικό επίπεδο.

Οι κοινές δράσεις έχουν συγκεντρώσει την εμπειρογνώσια και τις γνώσεις των συμμετεχουσών χωρών, παρέχοντας στις διοικήσεις **απαράμιλλες ευκαιρίες συνεργασίας**, επικοινωνίας και δικτύωσης· εντέλει, αναπτύσσουν εμπιστοσύνη και οδηγούν σε μεγαλύτερη σύγκλιση των προσεγγίσεων και των πρακτικών. Το ίδιο ισχύει για τις δραστηριότητες κατάρτισης, οι οποίες έχουν βοηθήσει τις εθνικές τελωνειακές διοικήσεις όχι μόνο να κατανοήσουν και να εφαρμόσουν καλύτερα την τελωνειακή νομοθεσία της ΕΕ και τα σχετικά καθεστώτα της, αλλά επίσης, και κυρίως, να το πράττουν με πιο ομοιόμορφο τρόπο. Η βελτίωση της αποδοτικότητας ήταν η μεγαλύτερη, ιδίως για τις συμμετέχουσες χώρες που είτε δεν διέθεταν εμπειρογνώσια σε συγκεκριμένο τομέα είτε δεν διέθεταν καλά αναπτυγμένα εθνικά προγράμματα κατάρτισης. Η

ανάπτυξη τέτοιων προγραμμάτων θα ήταν δύσκολη και πιο δαπανηρή αν οι εν λόγω χώρες ενεργούσαν μόνες ή είναι πιθανό να μην είχαν αναπτυχθεί καθόλου. Εντέλει, το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» έχει συμβάλει στη σύγκλιση των εθνικών προσεγγίσεων, μέσω της ανάπτυξης εμπιστοσύνης και της διαμόρφωσης ενιαίας επιχειρηματολογίας και κοινού οράματος.

Αν δεν υπήρχε το πρόγραμμα, η συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών θα ήταν πολύ πιο δύσκολη, θα βασιζόταν σε μη διαρθρωμένες σχέσεις, επίσημους και χρονοβόρους διαύλους και συμφωνίες αμοιβαιότητας (διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες των οποίων οι διατάξεις εφαρμόζονται αμοιβαία), των οποίων η πρακτική εφαρμογή και διατήρηση θα ήταν σημαντικά δυσχερέστερες και δαπανηρότερες. Δεδομένης της κλίμακας των δραστηριοτήτων του προγράμματος «Τελωνεία 2020» όσον αφορά την πληθώρα των κοινών δράσεων, τον πολύπλευρο χαρακτήρα των θεμάτων, την ευρωπαϊκή τους διάσταση ή την πανευρωπαϊκή συμμετοχή σε δράσεις και κατάρτιση, δύσκολα μπορεί κανείς να φανταστεί τη διοργάνωση παρόμοιων δραστηριοτήτων σε οποιοδήποτε άλλο επίπεδο. Όσον αφορά τα ευρωπαϊκά συστήματα πληροφοριών, εάν δεν υπήρχε μελλοντική χρηματοδότηση για τη συνεχή ανάπτυξη και συντήρησή τους, θα ήταν δύσκολη η χρήση τους πέραν του μεσοπρόθεσμου ορίζοντα. Θα υπήρχε μεγάλος κίνδυνος να καταστούν παρωχημένα, με αποτέλεσμα την απώλεια των οικονομιών κλίμακας και των μειώσεων του συνολικού κόστους.

Το πρόγραμμα «Τελωνεία 2020» έχει παραγάγει απτά αποτελέσματα και έχει βοηθήσει τους τελωνειακούς υπαλλήλους να αποκτήσουν δεξιότητες και να ανταλλάξουν εμπειρίες. Κανένα από τα αποτελέσματα του προγράμματος δεν θα ήταν πιθανό να συνεχιστεί πέραν του βραχυπρόθεσμου ορίζοντα σε περίπτωση διακοπής του προγράμματος. Οι υφιστάμενες διαφορές θα διατηρούνταν και τα δίκτυα που έχουν δημιουργηθεί χάρη στην πολυετή συνεργασία θα οδηγούνταν σε μαρασμό.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΓΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ

Η αξιολόγηση έδειξε ότι το πρόγραμμα ήταν **αποτελεσματικό όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του και συνέβαλε σημαντικά στη βελτίωση της λειτουργίας της τελωνειακής ένωσης** καθώς και στον εκσυγχρονισμό της. Προώθησε τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών, μέσω δραστηριοτήτων οι οποίες εκτείνονταν από τη διευκόλυνση της σύγκλισης σε στρατηγικό επίπεδο έως την εναρμόνιση των προσεγγίσεων, της ερμηνείας, των διοικητικών διαδικασιών, των βέλτιστων πρακτικών και των κανόνων σε επιχειρησιακό επίπεδο. Το πρόγραμμα ήταν ιδιαίτερα σημαντικό για τη μετάβαση σε τελωνειακό περιβάλλον χωρίς χαρτί για τη στήριξη της ανάπτυξης και της λειτουργίας των τελωνειακών ΕΣΠ, την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητάς τους και τη διασφάλιση της διαθεσιμότητας και της ανταλλαγής δεδομένων για την αλυσίδα εφοδιασμού και πληροφοριών σχετικών με τους κινδύνους.

Από την άποψη της **αποδοτικότητας**, οι δυσκολίες χρηματικής αποτίμησης των οφελών των δραστηριοτήτων του προγράμματος «Τελωνεία 2020» δεν κατέστησαν δυνατή, στο πλαίσιο της αξιολόγησης, τη συναγωγή ακριβούς συμπεράσματος σχετικά με τον βαθμό στον οποίο οι πόροι του προγράμματος απέφεραν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα με το χαμηλότερο δυνατό

κόστος. Ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη των πορισμάτων σχετικά με την αποτελεσματικότητα, παράλληλα με τα αριθμητικά στοιχεία για το κόστος, αποδείχθηκε ότι **συνολικά το πρόγραμμα παρείχε αξία για τις ενωσιακές και τις εθνικές τελωνειακές αρχές με εύλογο κόστος.**

Η αξιολόγηση κατέληξε σε θετικό συμπέρασμα όσον αφορά τη **συνοχή του προγράμματος «Τελωνεία 2020» με τις ευρύτερες πολιτικές της ΕΕ**, ιδίως, αλλά όχι μόνο, όσον αφορά τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς που πρέπει να επιβάλλουν οι τελωνειακές αρχές στα σύνορα. Επίσης, **επιβεβαίωσε την προστιθέμενη αξία του προγράμματος**, η οποία έγκειται στη στήριξη όλων των πτυχών της εφαρμογής του ΕΤΚ, για την οποία απαιτούνται ενωσιακές λύσεις για ενωσιακά προβλήματα και στενή συνεργασία των κρατών μελών. Το πρόγραμμα έχει διασφαλίσει την οικονομική βιωσιμότητα των διαλειτουργικών και διασυνδεδεμένων ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών, εκπληρώνοντας τις απαιτήσεις του ΕΤΚ με μεγαλύτερες οικονομίες κλίμακας και αποδοτικότητα. Τέλος, η αξιολόγηση αποκάλυψε τη **συνεχιζόμενη συνάφεια του προγράμματος «Τελωνεία», ιδίως σε σχέση με τις ανάγκες των εθνικών τελωνειακών διοικήσεων**, οι οποίες είναι οι κύριοι δικαιούχοι του. Συνολικά, το πρόγραμμα εξακολουθεί να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των ενδιαφερόμενων μερών, καθώς προσαρμόζεται ικανοποιητικά σε απρόβλεπτα γεγονότα (όπως η νόσος COVID-19 και η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση) και αντιμετωπίζει τα προβλήματα και τις προτεραιότητες που προσδιορίζονται στην εκτίμηση των επιπτώσεων του επόμενου προγράμματος για τα τελωνεία και στο σχέδιο δράσης για τα τελωνεία του 2020.

Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε, η ανάλυση που πραγματοποιήθηκε βάσει των πέντε κριτηρίων αξιολόγησης επισήμανε ορισμένες προκλήσεις και διδάγματα που αντλήθηκαν. Επέστησε την προσοχή στους ακόλουθους τομείς στους οποίους απαιτούνται βελτιώσεις:

- Η αξιολόγηση παρείχε στοιχεία που αποδεικνύουν ότι υπάρχουν **διαφορές στην εφαρμογή των τελωνειακών ελέγχων**, υποδεικνύοντας ότι υπάρχει περιθώριο αναθεώρησης του ισχύοντος πλαισίου διαχείρισης κινδύνων. Επιπλέον, αρκετά ενδιαφερόμενα μέρη αναφέρθηκαν στην απάτη στο ηλεκτρονικό εμπόριο ως εκκρεμές ζήτημα και ορισμένες τελωνειακές αρχές θεωρούν ότι εξακολουθεί να απαιτείται περαιτέρω στήριξη του προγράμματος όσον αφορά τις συνέπειες της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό συνάδει με την αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, την ειδική έκθεση για τους τελωνειακούς ελέγχους¹³ και την έκθεση του 2022 της ομάδας σοφών υψηλού επιπέδου σχετικά με τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η τελωνειακή ένωση¹⁴. Στο πλαίσιο αυτό, οι δράσεις των

¹³ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική έκθεση 04/2021 με τίτλο «Τελωνειακοί έλεγχοι: η ανεπαρκής εναρμόνιση βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ».

¹⁴ Βλ. [TAX-20-002-Future Customs REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). Η έκθεση αναφέρει ότι «εξακολουθούν να υπάρχουν αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών τελωνειακών αρχών όσον αφορά την εφαρμογή των κανόνων και των καθεστώτων και τα τελωνεία αντιμετωπίζουν αυξανόμενες δυσκολίες όσον αφορά τον έλεγχο των συνόρων».

μελλοντικών προγραμμάτων θα μπορούσαν να σχεδιαστούν έτσι ώστε να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση αυτών των διαφορών.

- Από την αξιολόγηση προέκυψε ότι, παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά την ανάπτυξη δομών και συστημάτων ΤΠ, ορισμένα από τα συστήματα ΤΠ που προβλέπονται στον ΕΤΚ δεν έχουν ακόμη αναπτυχθεί ή επικαιροποιηθεί, **με αποτέλεσμα οι οικονομικοί φορείς να μην αντιλαμβάνονται τα οφέλη του ΕΤΚ** και να εκφράζουν ανησυχίες σχετικά με την πολυπλοκότητα του τελωνειακού περιβάλλοντος ΤΠ. Οι φορείς αυτοί τόνισαν την ανάγκη περαιτέρω απλούστευσης και εναρμόνισης της τελωνειακής νομοθεσίας και των διαδικασιών. Η άποψη αυτή συνάδει με τα αποτελέσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης της εφαρμογής του ΕΤΚ, σύμφωνα με την οποία *«πολλοί κανόνες εξακολουθούν να μην εφαρμόζονται ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη. Η πλήρης αυτοματοποίηση των τελωνειακών διαδικασιών δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί (...), παρότι έχουν ήδη επιτευχθεί σημαντικά ορόσημα»¹⁵.*
- Από την αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι θα μπορούσαν να διερευνηθούν **πρόσθετες συνέργειες** με το διάδοχο πρόγραμμα του Hercule III, για παράδειγμα όσον αφορά την ανάπτυξη αποθετηρίων δεδομένων ή την από κοινού ανάλυση δεδομένων, ή με άλλα προγράμματα της ΕΕ που διαχειρίζονται σημαντικά ηλεκτρονικά συστήματα. Η αξιολόγηση έκρινε ότι ο υφιστάμενος συντονισμός εντός της Επιτροπής είναι καλός, αλλά τόνισε την ανάγκη συνεχούς διερεύνησης τρόπων για καλύτερο συντονισμό με τις άλλες υπηρεσίες ενόψει των ταχέων μεταβολών ανά τον κόσμο. Η αξιολόγηση τόνισε επίσης την ανάγκη να ενισχυθεί η προβολή του προγράμματος. Επίσης, στην ενδιάμεση αξιολόγηση της εφαρμογής του ΕΤΚ επισημάνθηκε ότι *«κατά την εφαρμογή του ΕΤΚ δεν αξιοποιήθηκαν πλήρως οι δυνητικές συνέργειες με τις σχετικές πολιτικές ούτε υπήρχε κατάλληλος συντονισμός μεταξύ των τελωνειακών αρχών και άλλων σχετικών εθνικών διοικήσεων αρμόδιων για την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ στα σύνορα».*
- Η διαδικασία αξιολόγησης έδειξε ότι θα ήταν σκόπιμο η Επιτροπή και τα κράτη μέλη να **ανταλλάσσουν περισσότερα τελωνειακά δεδομένα**. Με τον τρόπο αυτό, θα καταστεί δυνατή, μεταξύ άλλων, η καλύτερη μέτρηση του κόστους και των οφελών των επενδύσεων που πραγματοποιούνται. Η ανάγκη για καλύτερα τελωνειακά δεδομένα επισημάνθηκε επίσης στην έκθεση του 2022 της ομάδας σοφών υψηλού επιπέδου. Σύμφωνα με τη λεπτομερή οικεία σύσταση 2 για την *«Υιοθέτηση νέας προσέγγισης όσον αφορά τα δεδομένα, με έμφαση στη συγκέντρωση δεδομένων καλύτερης ποιότητας (...)*», το πρόγραμμα «Τελωνεία» θα πρέπει να επικεντρωθεί στον σκοπό αυτό: *«Ο υφιστάμενος*

¹⁵ Βλ. [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE EVALUATION INTERIM EVALUATION of the implementation of the Union Customs Code - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#) (ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ — ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΝΔΙΑΜΕΣΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ σχετικά με την εφαρμογή του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα — Υπηρεσία Εκδόσεων της ΕΕ).

*προϋπολογισμός για την περίοδο 2021-2027 θα μπορούσε να επαναπροσανατολιστεί στην επίτευξη των στόχων αυτών».*¹⁶

- Η αξιολόγηση έδειξε ότι το πρόγραμμα εξακολουθεί να είναι συναφές για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης, της υλοποίησης και της **λειτουργίας υποδομών ΤΠ** και συστημάτων ΤΠ στον τομέα, δεδομένου ότι είναι υψηλής έντασης πόρων και μπορούν να επωφεληθούν από οικονομίες κλίμακας και φάσματος. Το συμπέρασμα αυτό συνάδει με τη σύσταση 9 της έκθεσης του 2022 της ομάδας σοφών υψηλού επιπέδου για «*Διάθεση επαρκών πόρων, παροχή κατάλληλων δεξιοτήτων και εξοπλισμού στα τελωνεία ώστε να διασφαλιστεί η ικανότητά τους να εκπληρώνουν την αποστολή τους*».
- Η αξιολόγηση επιβεβαίωσε ότι i) οι κοινές δράσεις παρείχαν στα κράτη μέλη την ευκαιρία να έχουν πρόσβαση σε ευρύτερη δεξαμενή γνώσεων και εμπειρογνομώνων απ' ό,τι σε μεμονωμένο επίπεδο και να δημιουργήσουν οικονομίες κλίμακας· και ότι ii) οι ομάδες εμπειρογνομώνων ενισχύουν την επιχειρησιακή συνεργασία και τη συνεκτικότερη εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας. Ωστόσο, έδειξε επίσης ότι η καθοδήγηση των ομάδων εμπειρογνομώνων είναι επαχθής και ότι καμία ομάδα εμπειρογνομώνων δεν συγκεντρώνει όλα τα κράτη μέλη· επομένως, η συνεργασία είναι κατ' ανάγκη περιορισμένη. Στο πλαίσιο αυτό, οι ρυθμίσεις του προγράμματος «Τελωνεία 2020» ενδέχεται να μην επαρκούν για την αντιμετώπιση όλων των σημερινών προκλήσεων της τελωνειακής ένωσης και, όπως περιγράφεται στην έκθεση του 2022 της ομάδας σοφών υψηλού επιπέδου, ενδέχεται να χρειαστεί να συσταθεί νέος επιχειρησιακός παράγοντας για την εξυπηρέτηση και τον συντονισμό των προσπαθειών των κρατών μελών, ο οποίος θα παρέχει πιο ολοκληρωμένη συνεργασία και, ως εκ τούτου, θα διασφαλίζει ότι η τελωνειακή ένωση λειτουργεί ως ενιαίο σύνολο.

Ως αποτέλεσμα της ενδιάμεσης αξιολόγησης του προγράμματος, η Επιτροπή υπέβαλε σχέδιο δράσης σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής των 13 συστάσεων που διατυπώνονται σ' αυτήν. Οι συστάσεις αφορούσαν τον «προγραμματισμό και τον σχεδιασμό», την «υλοποίηση», την «παρακολούθηση και υποβολή εκθέσεων» και την «επικοινωνία». Διάφορες δράσεις έχουν υλοποιηθεί και ορισμένες βρίσκονται σε εξέλιξη στο πλαίσιο του νέου προγράμματος. Συνολικά, η Επιτροπή αναγνωρίζει και καταβάλλει προσπάθειες για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων στο πλαίσιο της εφαρμογής του προγράμματος «Τελωνεία» για την περίοδο 2021-2027.

¹⁶ Η σύσταση 2 έχει ως εξής: «Υιοθέτηση νέας προσέγγισης όσον αφορά τα δεδομένα, με έμφαση στη συγκέντρωση δεδομένων καλύτερης ποιότητας με βάση εμπορικές πηγές, στη διασφάλιση της διασταυρούμενης επικύρωσής τους κατά μήκος της αλυσίδας, της καλύτερης ανταλλαγής τους μεταξύ των διοικήσεων και της καλύτερης χρήσης τους για τη διαχείριση κινδύνων στην ΕΕ. Σαφής προσδιορισμός των ιδιωτικών φορέων —συμπεριλαμβανομένων των πλατφορμών ηλεκτρονικού εμπορίου— που πρέπει να παρέχουν δεδομένα, και επιβολή κόστους μη συμμόρφωσης. Παροχή στις επιχειρήσεις ενιαίου σημείου εισόδου δεδομένων για τις τελωνειακές διατυπώσεις και ενιαίας θυρίδας/πύλης. Αποθήκευση και ορθή διαχείριση των δεδομένων σε κεντρική αποθήκη δεδομένων. Ο υφιστάμενος προϋπολογισμός για την περίοδο 2021-2027 θα μπορούσε να επαναπροσανατολιστεί για την επίτευξη των στόχων αυτών».