

## Τελωνείο και έδαφος/χώρος/τόπος: Όψεις διεθνούς, ενωσιακού και εθνικού θεσμικού πλαισίου

Δημήτρης Μπουρίκος, Τελωνειακός Υπάλληλος ΠΕ/Α΄ της ΑΑΔΕ, Απόφοιτος ΕΣΔΔ, Υπ. Δρ. Παντείου Πανεπιστημίου

### 1. Εισαγωγή

Η έννοια του χώρου συνδέεται άρρηκτα με την ίδια τη γέννηση και ανάπτυξη του θεσμού των τελωνείων. Η εδαφική κυριαρχία ποικίλων κρατικών μορφωμάτων (από τις πόλεις- κράτη μέχρι τις αυτοκρατορίες, τις αποικιακές δυνάμεις και τα σύγχρονα εθνικά κράτη) αποτυπώθηκε μέσω της επιβολής δασμών και λοιπών έμμεσων επιβαρύνσεων καθώς και της επιβολής περιορισμών και απαγορεύσεων κατά την είσοδο σε μια επικράτεια. Η επιτήρηση των εισερχόμενων εμπορευμάτων και η επιβολή των δασμών και παραδασμολογικών επιβαρύνσεων, γινόταν από εξειδικευμένες οργανωτικές μονάδες, τα τελωνεία. Πολλές φορές, η ίδια η ίδρυση και η λειτουργία των τελωνείων συνιστούσε την αξίωση επιβολής κυριαρχίας σε μια εδαφική περιφέρεια/επικράτεια (βλ., Asakura, 2003).<sup>1</sup>

Η παγκοσμιοποίηση των οικονομικών και εμπορευματικών συναλλαγών μέσω του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, η εγκαθίδρυση τελωνειακών ενώσεων και η κυριαρχία της ατζέντας για την ελεύθερη διασυνοριακή κίνηση εμπορευμάτων, ανθρώπων και κεφαλαίων, οδήγησε - σε ένα σημαντικό τμήμα του αναπτυγμένου οικονομικά κόσμου- στη μείωση του δασμολογικού ρόλου των τελωνείων και στη συνεπαγόμενη υποβάθμιση του εντός του ευρύτερου δημοσιονομικού πεδίου δράσης των κρατών.

Παρά το γεγονός της μείωσης του ρόλου των τελωνείων ως προς τη συλλογή δασμών λόγω της απελευθέρωσης του εμπορίου, παραμένει σημαντικός ο ρόλος τους στη συλλογή ΦΠΑ εισαγωγών και ολοένα και σημαντικότερος ο ρόλος τους στη στήριξη της στατιστικής εξωτερικού εμπορίου, τη διασφάλιση περιορισμών και απαγορεύσεων και τη διευκόλυνση του εμπορίου και τη διαχείριση των συνόρων. Οι εξελίξεις σε μια σειρά ζητημάτων τον 21ο αιώνα (τρομοκρατία- νέες απειλές, αυτοματοποίηση, μεταφορές, ηλεκτρονικό εμπόριο) ανέδειξαν νέες προκλήσεις (WCO:2008) και δημιούργησαν μια νέα δυναμική στο μετασχηματισμό του ρόλου των τελωνείων σε παγκόσμια κλίμακα (Wulf., L.D., Sokol, J.B.: 2005).<sup>2</sup>

Νέες προσεγγίσεις, τελωνειακά συστήματα, διαδικασίες και επιχειρησιακές μεθοδολογίες (πληροφορική, αυτοματισμός) αναπτύσσονται προκειμένου να στηριχθεί η πολύπλευρη αποστολή των τελωνείων στη νέα δημοσιονομική- οικονομική κατάσταση, τους κανόνες διεθνούς εμπορίου και την ατζέντα ασφάλειας και προστασίας. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα της μετάβασης από τους φυσικούς ελέγχους κατά τη φάση της εισόδου/εισαγωγής των εμπορευμάτων στους εκ των υστέρων ελέγχους με χρήση τεχνικών πληροφορικής, ανάλυσης δεδομένων και ανάλυσης κινδύνου, η προώθηση του μοντέλου της ενιαίας θυρίδας για τις τελωνειακές

<sup>1</sup> Asakura, H. (2003), *Histoire Mondiale de la Douane et des Tarifs Douaniers*, WCO: Bruxelles.

<sup>2</sup> WCO (2008), *Customs in the 21st century. Enhancing growth and development through trade facilitation and border security*, WCO: Brussels και Wulf., L.D (2005), *Strategy for customs modernization*, Wulf., L.D., Sokol, J.B. (eds.), *Customs Modernization Handbook*, World Bank: Washington, 3-20.

και τις σχετιζόμενες διαδικασίες (πχ., εγκρίσεις και αδειοδοτήσεις) και η θέσπιση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων με άξονα το ρόλο των τελωνείων (EC: 2012, 2016).<sup>3</sup>

Όλες οι παραπάνω εξελίξεις, αγγίζουν ή προϋποθέτουν αλλαγές στο πεδίο της προσέγγισης/ θεώρησης του χώρου και τη σχέση τελωνείου- χώρου. Ο χώρος/τόπος είναι στοιχείο θεμελιώδους σημασίας τόσο για την εφαρμογή των τελωνειακών κανόνων και διαδικασιών όσο και για την επιλογή της κατάλληλης μεθοδολογίας, προκειμένου να εκπληρωθεί η αποστολή των τελωνειακών αρχών, σύμφωνα με το διεθνές, ενωσιακό και εθνικό θεσμικό πλαίσιο. Στο παρόν άρθρο, επιχειρείται μια προκαταρκτική παρουσίαση της προσέγγισης του χώρου/τόπου στο διεθνές, ενωσιακό (και μη) και εθνικό τελωνειακό θεσμικό πλαίσιο με σκοπό την κατάδειξη βασικών αρχών και κατευθύνσεων για τη θεώρησης του χώρου/τόπου τόσο στην εφαρμογή των τελωνειακών διαδικασιών όσο και στον οργανωτικό σχεδιασμό ίδρυσης και λειτουργίας των τελωνείων της χώρας μας.

## 2. Διεθνές τελωνειακό θεσμικό πλαίσιο: Τελωνείο και χώρος

Οι διεθνείς τελωνειακοί κανόνες παράγονται κύρια στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Τελωνείων (ΠΟΤ) και περιφερειακά στο πλαίσιο της Οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη του ΟΗΕ (UNECE). Οι διεθνές συμβάσεις για τελωνειακά θέματα κυρώνονται νομοθετικά από τη χώρα και αποτελούν δίκαιο με άμεση ισχύ και εφαρμογή. Για τις ανάγκες του παρόντος άρθρου, αναφερόμαστε στη διεθνή σύμβαση για την απλούστευση και εναρμόνιση των τελωνειακών καθεστώτων (ν. 3141/6-5-03, ΦΕΚ 105/Α/2003) : Κύρωση του Πρωτοκόλλου που τροποποιεί τη Διεθνή Σύμβαση για την απλούστευση και εναρμόνιση των τελωνειακών καθεστώτων) και την τελωνειακή σύμβαση για τη διεθνή μεταφορά εμπορευμάτων (ν. 1020/80 , ΦΕΚ-32 Α/9-2-1980) : Περί κυρώσεως της Τελωνειακής Συμβάσεως «περί Διεθνούς Μεταφοράς Εμπορευμάτων δια Δελτίων TIR».<sup>4</sup>

Η διεθνής σύμβαση για την απλούστευση και εναρμόνιση των τελωνειακών καθεστώτων, όπως επικυρώθηκε με το πρωτόκολλο τροποποίησής της στο 2003 στη χώρα μας, εισαγάγει ορισμούς και διαδικασίες που επιδρούν στη σχέση τελωνείου και χώρου<sup>5</sup>. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε τις ακόλουθες διατάξεις:

- Τελωνείο (κεφάλαιο 2, σημείο E11./F2): Διοικητική μονάδα της τελωνειακής υπηρεσίας που είναι αρμόδια για την διεκπεραίωση των τελωνειακών διατυπώσεων, καθώς και οι εγκαταστάσεις ή άλλοι χώροι που εγκρίνονται για τον σκοπό αυτό από τις αρμόδιες αρχές.

<sup>3</sup> European Commission (2016), *Developing the EU Customs Union and its Governance*, COM (2016) 813 final και European Commission (2012), *The state of the Customs Union*, COM (2012) 791 final.

<sup>4</sup> Με ανακοίνωση του Υπ. Εξωτερικών της 4/13 Ιαν. 1980 (ΦΕΚ-142 Α') η ανωτέρω Συμφωνία θα ισχύσει από τις 15.11. 1980. Βλ. αναλυτικά για σύμβαση TIR: <http://www.unece.org/tir>.

<sup>5</sup> Η διεθνής σύμβαση για την απλούστευση και εναρμόνιση των τελωνειακών καθεστώτων και το πρωτόκολλο τροποποίησής της, όπως επικυρώθηκε με το ν. 3141/2003, διακρίνει σε «κανόνες», «μεταβατικούς κανόνες» και «συνιστώμενη πρακτική». Ως «κανόνες» ορίζεται η διάταξη υποχρεωτικής εφαρμογής για την επίτευξη της εναρμόνισης και της απλούστευσης των τελωνειακών καθεστώτων και πρακτικών. Ως «μεταβατικός κανόνας», ορίζεται ο κανόνας του Γενικού Παραρτήματος της σύμβασης, για τον οποίο επιτρέπεται μεγαλύτερη χρονική περίοδος εφαρμογής. Ως «συνιστώμενη πρακτική», η διάταξη ενός Ειδικού Παραρτήματος που θεωρείται ότι αποτελεί πρόοδο προς την εναρμόνιση και την απλούστευση των τελωνειακών καθεστώτων και πρακτικών και της οποίας επιδιώκεται η ευρύτερη δυνατή εφαρμογή.

- Αρμόδια τελωνεία (κεφάλαιο 3 κανόνας 3.1): Τα -οριζόμενα από την τελωνειακή υπηρεσία,- τελωνεία στα οποία είναι δυνατό να προσκομίζονται ή να τελωνίζονται τα εμπορεύματα. Κατά τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων και της θέσης των τελωνείων καθώς και των ωρών λειτουργίας τους, πρέπει να λαμβάνονται κυρίως υπόψη οι ανάγκες του εμπορίου.
- Διεκπεραίωση των τελωνειακών εργασιών εκτός οριζόμενων ωρών λειτουργίας ή εκτός των τελωνείων (κεφάλαιο 3 κανόνας 3.2.)ως ακολούθως : Κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερόμενου προσώπου και για λόγους που κρίνονται βάσιμοι από την τελωνειακή υπηρεσία, η τελευταία πραγματοποιεί, στο μέτρο των διαθέσιμων πόρων της, τις ενέργειες που αντιστοιχούν στο εκάστοτε τελωνειακό καθεστώς και την τελωνειακή πρακτική και εκτός των οριζόμενων ωρών λειτουργίας ή εκτός των τελωνείων. οι δαπάνες που επιβάλλει ενδεχομένως η τελωνειακή υπηρεσία περιορίζονται στο κατά προσέγγιση κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Εναρμόνιση αρμοδιοτήτων και ωραρίου συνοριακών τελωνείων (κεφάλαιο 3 κανόνας 3.2.): Όταν τα τελωνεία βρίσκονται σε σημεία διέλευσης κοινών συνόρων, οι ενδιαφερόμενες Τελωνειακές Διοικήσεις εναρμονίζουν τις ώρες λειτουργίας και τις αρμοδιότητες των εν λόγω τελωνείων.
- Δι- υπηρεσιακός συντονισμός από τις τελωνειακές αρχές (κεφάλαιο 3 μεταβατικός κανόνας 3.35): Εάν τα εμπορεύματα πρέπει να ελεγχθούν και από άλλες αρμόδιες αρχές και η τελωνειακή υπηρεσία προγραμματίζει επίσης επαλήθευση, αυτή εξασφαλίζει το συντονισμό των ελέγχων και, εάν είναι δυνατόν, την ταυτόχρονη διενέργειά τους.

Η τελωνειακή σύμβαση περί διεθνούς μεταφοράς εμπορευμάτων με δελτία TIR [v.1020/80 (ΦΕΚ-32 Α/9-2-1980) : Περί κυρώσεως της Τελωνειακής Συμβάσεως "περί Διεθνούς Μεταφοράς Εμπορευμάτων δια Δελτίων TIR (Σύμβασις TIR)], εισαγάγει ορισμούς και διαδικασίες που επιδρούν στη σχέση τελωνείου και χώρου, ειδικότερα στα σημεία συνοριακής διέλευσης καθώς και στα εσωτερικά τελωνεία προέλευσης και προορισμού . Χαρακτηριστικά αναφέρουμε τα ακόλουθα:

- Κοινοποίηση του καταλόγου των τελωνείων προέλευσης, διέλευσης και προορισμού τα οποία ορίζονται για την πραγματοποίησιν των πράξεων μεταφοράς με δελτίο TIR (άρθρο 45).
- Διαβούλευση και συνεργασία όμορων κρατών για την από κοινού συμφωνία στον καθορισμό των αντίστοιχων μεθοριακών τελωνείων και των ωρών λειτουργίας αυτών (άρθρο 46).
- Ρόλοι τελωνείων προέλευσης, διέλευσης και προορισμού.
- Επιφύλαξη υπέρ περιορισμών και ελέγχων με εθνικές ρυθμίσεις για λόγους δημοσίας ηθικής, δημοσίας ασφαλείας, δημοσίας υγιεινής ή υγείας ή εις λόγους κτηνιατρικού ή φυτοπαθολογικού χαρακτήρος, ουδέ την είσπραξιν ποσών απαιτητών βάσει των εν λόγω Κανονισμών (άρθρο 47).

Τα τελευταία χρόνια, ιδίως λόγω των τελωνειακών ενώσεων και της πίεσης για ακόμα μεγαλύτερη διευκόλυνση του νομίμου εμπορίου και των ταξιδιωτικών μετακινήσεων σε συνδυασμό με τις νέες προκλήσεις στους τομείς ασφάλειας και προστασίας, έχει αναδειχθεί ιδιαίτερα το θέμα της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων

(Polner:2011, Aniszewski:2009).<sup>6</sup> Διεθνείς τελωνειακές κανόνες και καθεστώτα (όπως και το καθεστώς διαμετακόμισης TIR), επιβάλλουν τους απόλυτα αναγκαίους ελέγχους στα σύνορα/ συνοριακά σημεία εισόδου-εξόδου/ σημεία διέλευσης.

Προς αυτή την κατεύθυνση, κυριαρχεί η τάση για μεταφορά των διαδικασιών τελωνισμού από τα σύνορα στο εσωτερικό του τελωνειακού εδάφους με τη χρήση σχετικών τελωνειακών καθεστώτων (διαμετακόμιση) και απλουστεύσεων (τελωνισμός στις εγκαταστάσεις του εισαγωγέα/εξαγωγέα) αλλά και το μετασχηματισμό των τελωνειακών και λοιπών συνοριακών εργασιών κατά τη διέλευση των συνόρων (Zarnowiecki, M.: 2011).<sup>7</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι σε επτά κράτη μέλη της ΕΕ, πάνω από το 70% των τελωνείων εξόδου βρίσκονται στην ενδοχώρα τους (και όχι στα συνοριακά σημεία εξόδου), ενώ στο σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ, ήδη το 30% των τελωνείων εξόδου είναι τελωνεία της ενδοχώρας.<sup>8</sup>

Η τάση αυτή επιδρά τόσο στο ίδιο το πρότυπο των συνοριακών ελέγχων με ενίσχυση της τάσης του δι-υπηρεσιακού συντονισμού όσο και στο είδος των τελωνειακών ελέγχων (διασαφήσεις πρώτης εισόδου πριν την είσοδο, εκ των υστέρων έλεγχοι) και στις οργανωτικές όψεις των ίδιων των συνοριακών τελωνειακών αρχών (διεύρυνση της χωρικής αρμοδιότητας από το σημείο εισόδου σε μια ζώνη ευρύτερη του συνοριακού σημείου προς την ενδοχώρα).

Ωστόσο, η αναγκαιότητα δημιουργίας και λειτουργίας συγκεκριμένων συνοριακών σημείων/ σταθμών με παρουσία της τελωνειακής αρχής επιβάλλεται και για λόγους διπλωματικούς/ συμβολικούς και κοινωνικούς, εκτός από τους εμπορικούς/ οικονομικούς (Zarnowiecki, M.: 2011),<sup>9</sup> αναγκαιότητες που συμβάλουν, επίσης, στο συνολικό οργανωτικό σχεδιασμό των τελωνειακών μονάδων. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα συνοριακών σταθμών - και μάλιστα με προσωρινή λειτουργία- για τη διευκόλυνση ομογενών ταξιδιωτών από και προς τις κοινότητες της ελληνικής μειονότητας στην Αλβανία. Ως προς την επίδραση στο πεδίο των τελωνειακών ελέγχων, σημαντική είναι η μετάβαση στα κινητά συνεργεία και κλιμάκια σε σχέση με τα σταθερά σημεία ελέγχου εισόδου-εξόδου, έτσι ώστε να ελαχιστοποιείται ο χρόνος καθυστέρησης κατά τη διέλευση των συνόρων. Η τάση αυτή αποτυπώθηκε και στο νέο οργανισμό της τελωνειακής διοίκησης με τη σύσταση των κινητών ομάδων ελέγχου (ΚΟΕ).<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Polner, M. (2011), Coordinated border management: from theory to practice, *World Customs Journal*, 5(2), 49-64 και Aniszewski, S. (2009), Coordinated Border Management- a concept paper, *WCO Research Paper No. 2*.

<sup>7</sup> Zarnowiecki, M. (2011), Borders, their design and their operation, McLinder, G. et.al. (eds), *Border Management Modernization*, World Bank: Washington, 37-78.

<sup>8</sup> Στοιχεία σύμφωνα με έρευνα του συγγραφέα στη βάση δεδομένων των τελωνείων της ΕΕ (DG TAXUD- data, ημερομηνία προπέλασης: 8.1.2020).

<sup>9</sup> Zarnowiecki, M. (2011), Borders, their design and their operation, McLinder, G. et.al. (eds), *Border Management Modernization*, World Bank: Washington, 37-78.

<sup>10</sup> Ο κτηριακός σχεδιασμός και ευρύτερος χωροταξικός σχεδιασμός των συνοριακών σταθμών είναι ένα εξαιρετικά σημαντικό θέμα που επηρεάζει τις ίδιες τις τελωνειακές και λοιπές υπηρεσίες συνοριακών ελέγχων. Στην Ελλάδα δεν φαίνεται να έχει υπάρξει ένας τεκμηριωμένος και συνολικός σχεδιασμός για τους συνοριακούς σταθμούς, ενώ καταγράφονται πολλά διοικητικά ελλείμματα στη λειτουργία των υφιστάμενων. Νομοθετικές πρωτοβουλίες για μια συνολική προσέγγιση της διαχείρισης των συνοριακών σταθμών δεν έχει ευοδωθεί μέχρι σήμερα. Οι νέες εξελίξεις στην εφαρμογή των τελωνειακών διαδικασιών (βλ. Ενωσιακός Τελωνειακός Κώδικας), η ενίσχυση της τελωνειακής συνεργασίας με τις όμορες χώρες καθώς και οι νέες προκλήσεις στο πεδίο του διασυνοριακού (οικονομικού) εγκλήματος και των πιέσεων από την παράτυπη μετανάστευση, αποτελούν παράγοντες που επιβάλλουν επιτάχυνση της διαδικασίας συνολικού σχεδιασμού για τους συνοριακούς σταθμούς της χώρας μας (βλ. για αρχές σχεδιασμού συνοριακών σταθμών, Zarnowiecki, M. :2011, 51-53).

### 3. Ενωσιακό τελωνειακό θεσμικό πλαίσιο: Τελωνείο και χώρος

#### 3.1. Ο διευρυμένος τελωνειακός χώρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)

Η ΕΕ συνιστά τελωνειακή ένωση και μάλιστα ως αποκλειστική αρμοδιότητά της, όπως αποτυπώνεται στις ιδρυτικές Συνθήκες και στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο (Ενωσιακός Τελωνειακός Κώδικας, Κατ'έξουσιοδότηση και Εκτελεστικοί Κανονισμοί). Επιπρόσθετα, η τελωνειακή ένωση της ΕΕ με τρίτες χώρες θεσπίζει πρόσθετους διευρυμένους τελωνειακούς χώρους (οι χώροι των τελωνειακών ενώσεων ΕΕ-Τουρκίας, ΕΕ-Ανδόρρας και ΕΕ-Αγίου Μαρίνου) καθώς και οι συμβάσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες στο πλαίσιο επιμέρους τελωνειακών διαδικασιών (Lux: 2002).

Η αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ στο πεδίο της τελωνειακής ένωσης ορίζεται στο άρθρο 3 παρ.1<sup>α</sup> της ΣυνθΕΕ, ενώ ειδικότεροι κανόνες της τελωνειακής ένωσης ορίζονται στις διατάξεις των άρθρων 28-37 (απαγόρευση εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών και όλων των φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος των εμπορευματικών συναλλαγών μεταξύ των κρατών-μελών, υιοθέτηση κοινού δασμολογίου έναντι τρίτων χωρών, ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, τελωνειακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των τελευταίων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, επιφύλαξη υπέρ περιορισμών και απαγορεύσεων).

#### 3.2. Ο χώρος στην αποστολή των τελωνειακών αρχών

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 του Κανονισμού 952/2013 (ΕΕ L 269/10.10.2013)<sup>11</sup>, ως βασική αποστολή των τελωνειακών αρχών ορίζεται η εποπτεία του διεθνούς εμπορίου της ΕΕ και προς τούτο οι τελωνειακές αρχές εφαρμόζουν μέτρα που αποσκοπούν ιδίως: α) στην προστασία των δημοσιονομικών συμφερόντων της ΕΕ και των κρατών μελών της, β) στην προστασία της Ένωσης από το αθέμιτο και παράνομο εμπόριο, με παράλληλη υποστήριξη των νόμιμων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, γ) στη διαφύλαξη της ασφάλειας και της προστασίας της ΕΕ και των κατοίκων της, καθώς και της προστασίας του περιβάλλοντος, και δ) στη διατήρηση κατάλληλης ισορροπίας ανάμεσα στους τελωνειακούς ελέγχους και τη διευκόλυνση του θεμιτού εμπορίου.

Η δημιουργία της ίδιας της τελωνειακής ένωσης θεωρείται ως εργαλείο ανάπτυξης του παγκόσμιου εμπορίου μέσω της κατάργησης των περιορισμών στις διεθνείς συναλλαγές και των περιορισμών των τελωνειακών και παρα-δασμολογικών φραγμών. Η εσωτερική διάσταση της τελωνειακής ένωσης συνεπάγεται την ενοποίηση των προηγούμενων εθνικών τελωνειακών εδαφών σε ένα νέο κοινό τελωνειακό έδαφος. Η εξωτερική διάσταση της τελωνειακής διάστασης συνεπάγεται την εγκαθίδρυση κοινών διατυπώσεων και διαδικασιών τελωνειακών διατυπώσεων καθώς και κοινού εξωτερικού δασμολογίου (Vaulont:1981, Ευρωπαϊκή Επιτροπή:2014).<sup>12</sup>

#### 3.3. Ο χώρος εφαρμογής των τελωνειακών διαδικασιών (Το τελωνειακό έδαφος)

Οι βασικοί κανόνες της τελωνειακής ένωσης της ΕΕ αποτυπώνονται πια στον Ενωσιακό Τελωνειακό Κώδικα, δηλ. στον Κανονισμό 952/2013. Το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα αφορά τα εμπορεύματα που εισέρχονται στο τελωνειακό έδαφος της Ένωσης ή εξέρχονται από αυτό (εδάφιο πρώτο της παρ.1 του

<sup>11</sup> Όπως τροποποιήθηκε και διορθώθηκε από μεταγενέστερες πράξεις (Κανονισμοί 2339/2016, 474/2019 & 632/2019 και διορθωτικά L287/29.10.2013 και L 267/30.9.2016).

<sup>12</sup>Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), *Τελωνεία*, Λουξεμβούργο και Vaulont, N. (1980), *The Customs Union of the European Economic Community*, Luxembourg.

άρθρου 1 του Καν. 952/2013) και ολόκληρο το τελωνειακό έδαφος της Ένωσης, με την επιφύλαξη του διεθνούς δικαίου, των διεθνών συμβάσεων και της ενωσιακής νομοθεσίας που ισχύει σε άλλους τομείς (εδάφιο δεύτερο της παρ.1 του άρθρου 1 του Καν. 952/2013).

Επιπρόσθετα, ορισμένες διατάξεις της τελωνειακής νομοθεσίας εφαρμόζονται στις συναλλαγές ενωσιακών εμπορευμάτων μεταξύ τμημάτων του ενωσιακού τελωνειακού εδάφους όπου εφαρμόζονται οι διατάξεις της οδηγίας 2006/112/EK<sup>13</sup> ή της οδηγίας 2008/118/EK<sup>14</sup> και τμημάτων του εδάφους αυτού όπου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις αυτές ή στις συναλλαγές μεταξύ τμημάτων του εδάφους αυτού όπου δεν ισχύουν οι εν λόγω διατάξεις (παρ. 3 του άρθρου 1 του Καν. 952/2013).

Οι διατάξεις του άρθρου 4 του Κανονισμού 952/2013, ορίζουν το τελωνειακό έδαφος της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των χωρικών υδάτων, των εσωτερικών υδάτων και του εναέριου χώρου τους. Ωστόσο, υπάρχουν εδάφη των κρατών μελών που εξαιρούνται από το τελωνειακό έδαφος της Ένωσης (Νήσοι Φερόες, Γροιλανδία, Νήσος Ελιγολάνδη, Μπύσινγκεν, Θέουτα και Μελίλια, γαλλικές υπερπόντιες κτήσεις και εδάφη, δήμοι Livigno και Campione d' Italia, εθνικά ύδατα λίμνης Λουγκάνο,), καθώς και εδάφη εκτός της Ένωσης που θεωρούνται τμήμα του τελωνειακού εδάφους της (Μονακό, έδαφος περιοχής των κυρίαρχων βάσεων του Ηνωμένου Βασιλείου στο Ακρωτήριο και τη Δεκέλεια στην Κύπρο)

Η συμπερίληψη ή εξαίρεση συγκεκριμένων εδαφών από το τελωνειακό έδαφος, συνεπάγεται και την ανάγκη ύπαρξης τελωνειακών μονάδων και εφαρμογής τελωνειακών διαδικασιών και διατυπώσεων σε εμπορευματικές αποστολές και κινήσεις ταξιδιωτών ακόμα και μεταξύ τμημάτων σε ένα και μοναδικό κράτος μέλος. Το ίδιο ισχύει και σε περιπτώσεις τμημάτων του τελωνειακού εδάφους που εφαρμόζεται ειδικό φορολογικό καθεστώς (π.χ., εξαίρεση από Οδηγία ΦΠΑ) και προς τούτο εφαρμόζονται τελωνειακές διαδικασίες από και προς αυτά τα εδάφη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στη χώρα μας αποτελεί η χερσόνησος του Άθω (Άγιο Όρος) που απολαμβάνει τόσο ειδικά τελωνειακά δικαιώματα λόγω του συνταγματικού της καθεστώτος (αναγνωρισμένο από τις συνθήκες της ΕΕ) όσο και της εξαίρεσής της από το ενωσιακό έδαφος ΦΠΑ.

### *3.4. Ο χώρος ως προσδιοριστικό στοιχείο τελωνειακών διαδικασιών, διατυπώσεων και ελέγχων*

Ο χώρος προβάλλει ως ουσιαστικό στοιχείο σε πλειάδα τελωνειακών ορισμών, αγγίζοντας ειδικότερα θέματα, όπως οι τελωνειακοί έλεγχοι, οι τελωνειακές διατυπώσεις και οι τελωνειακές απλουστεύσεις και αδειοδοτήσεις. Αναλυτικότερα:

- Οι τελωνειακοί έλεγχοι νοούνται ως πράξεις των τελωνειακών αρχών με σκοπό την εξασφάλιση της συμμόρφωσης προς την τελωνειακή και λοιπή νομοθεσία που διέπει την είσοδο, την έξοδο, τη διαμετακόμιση κ.ά. (άρθρο 5 σημείο 3 του Κανονισμού 952/2013).
- Η είσοδος ή έξοδος των εμπορευμάτων από το τελωνειακό έδαφος συνεπάγεται ή προϋποθέτει συγκεκριμένες τελωνειακές διατυπώσεις, όπως η προσωρινή διασάφηση εισόδου ή εξόδου των εμπορευμάτων, αντιστοίχως (άρθρο 5 σημεία 9 και 10 του Κανονισμού 952/2013).

<sup>13</sup> Οδηγία 2006/112/EK του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (EE L 347 της 11.12.2006, σ. 1 έως 118).

<sup>14</sup> Οδηγία 2008/118/EK του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με το γενικό καθεστώς των ειδικών φόρων κατανάλωσης και για την κατάργηση της οδηγίας 92/12/ΕΟΚ (EE L 9 της 14.1.2009, σ. 12 έως 30).

- Η προσωρινή εναπόθεση των εμπορευμάτων προϋποθέτει τον ορισμό συγκεκριμένων, εγκεκριμένων ή αδειοδοτημένων χώρων εναπόθεσης και αντίστοιχης τελωνειακής δήλωσης, δηλαδή διασάφηση προσωρινής εναπόθεσης (βλ. άρθρο 5 σημεία 11 και 17 του Κανονισμού 952/2013).
- Η προσκόμιση των εμπορευμάτων στο τελωνείο, οριζόμενη ως γνωστοποίηση στις τελωνειακές αρχές σχετικά με την άφιξη εμπορευμάτων στο τελωνείο ή σε οποιοδήποτε άλλο τόπο έχει καθοριστεί ή εγκριθεί από τις τελωνειακές αρχές και θέση αυτών των εμπορευμάτων στη διάθεση των εν λόγω αρχών για τον τελωνειακό έλεγχο (άρθρο 5 σημείο 33 του Κανονισμού 952/2013).

Ο χώρος και η διάσταση του χώρου προκύπτουν έμμεσα ως θεμελιώδες στοιχείο και στο πλαίσιο ορισμού και επιχειρησιακής υλοποίησης της τελωνειακής επιτήρησης, αφού η τελευταία περιλαμβάνει τις ενέργειες στις οποίες προβαίνουν γενικά οι τελωνειακές αρχές ώστε να εξασφαλίζουν την τήρηση της τελωνειακής νομοθεσίας και, ενδεχομένως, άλλων διατάξεων που ισχύουν για τα εμπορεύματα που αποτελούν το αντικείμενο αυτών των ενεργειών (άρθρο 5 σημείο 27 του Κανονισμού 952/2013).

### *3.5. Ο χώρος ως στοιχείο αρμοδιότητας και ειδικών ρόλων των τελωνείων*

Δεδομένης της ύπαρξης τελωνειακής ένωσης και σχετικής αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ, ο καθορισμός του τόπου των τελωνείων και οι αντίστοιχες αρμοδιότητες των τελωνείων καθορίζονται από τα κράτη μέλη κατόπιν σχετικής εξουσιοδότησης από την ΕΕ. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι τα κράτη μέλη καθορίζουν τον τόπο και την αρμοδιότητα των διαφόρων τελωνείων που βρίσκονται στο έδαφός τους (παρ.1 άρθρου 159 του Κανονισμού 952/2013) και φροντίζουν για τον καθορισμό κατάλληλων και ενδεδειγμένων επίσημων ωρών λειτουργίας των τελωνείων, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση των συναλλαγών και των εμπορευμάτων καθώς και τα τελωνειακά καθεστάτα στα οποία πρέπει να υπαχθούν, ούτως ώστε να μην παρεμποδίζεται ή διαταράσσεται η ροή της διεθνούς κυκλοφορίας (παρ.2 άρθρου 159 του Κανονισμού 952/2013).

Επιπρόσθετα, καθορίζεται ως γενική αρχή ότι αρμόδιο τελωνείο για την υπαγωγή των εμπορευμάτων σε τελωνειακό καθεστώς είναι το τελωνείο που είναι αρμόδιο για τον τόπο όπου προσκομίστηκαν τα εμπορεύματα (παρ.3 άρθρου 159 του Κανονισμού 952/2013). Έτσι, εξειδικεύονται και ρόλοι/αρμοδιότητες τελωνείων ανάλογα με τον ειδικό τόπο/χώρο κατά την εμπορευματική κίνηση και τη μεταφορά ταξιδιωτών/επιβατών:

- Το τελωνείο πρώτης εισόδου είναι το αρμόδιο τελωνείο για την τελωνειακή επιτήρηση στον τόπο όπου το μεταφορικό μέσο που μεταφέρει τα εμπορεύματα φθάνει στο τελωνειακό έδαφος της Ένωσης από το έδαφος εκτός του εν λόγω εδάφους (σημείο 15 άρθρου 1 Κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμού 2446/2015).
- Το τελωνείο προσκόμισης είναι το τελωνείο που είναι αρμόδιο για τον τόπο όπου προσκομίζονται τα εμπορεύματα (σημείο 2 της παρ.2. του άρθρου 1 του Εκτελεστικού Κανονισμού 2447/2015).
- Το τελωνείο διέλευσης ορίζεται ως : α) Το τελωνείο που είναι αρμόδιο για το σημείο εξόδου από το τελωνειακό έδαφος της Ένωσης, όταν τα εμπορεύματα εξέρχονται από το έδαφος αυτό κατά τη διάρκεια της πράξης διαμετακόμισης μέσω των συνόρων με έδαφος εκτός του τελωνειακού

εδάφους της Ένωσης που δεν είναι χώρα κοινής διαμετακόμισης · β) Το τελωνείο που είναι αρμόδιο στο σημείο εισόδου στο τελωνειακό έδαφος της Ένωσης, όταν τα έχουν διέλθει από το έδαφος εκτός του τελωνειακού εδάφους της Ένωσης στο πλαίσιο πράξης διαμετακόμισης (σημείο 13 της παρ. 2 του Εκτελεστικού Κανονισμού 2447/2015).

Το τελωνειακό καθεστώς της εξαγωγής και η τελωνειακή διαδικασία της εξόδου, συμπεριλαμβάνουν πολλαπλές προσεγγίσεις του «χώρου» και του «τόπου», χαρακτηριστικό στοιχείο της εξέλιξης των τελωνειακών διαδικασιών πέρα από τις κλασικές/παραδοσιακές αντιλήψεις για την εξαγωγή και την έξοδο εμπορευμάτων και ταξιδιωτών από το τελωνειακό έδαφος αλλά και αντανάκλαση των σύγχρονων μεθόδων τελωνειακής επιτήρησης και ελέγχου που έχουν μεταβάλει τελωνειακά την έννοια «σύνορο». Αναλυτικότερα:

Αρμόδια τελωνεία για την υπαγωγή των εμπορευμάτων σε τελωνειακό καθεστώς εξαγωγής, ορίζονται, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της παρ.2. του άρθρου 221 του Εκτελεστικού Κανονισμού 2447/2015, τα ακόλουθα: α) Το τελωνείο που είναι αρμόδιο για τον τόπο στον οποίο είναι εγκατεστημένος ο εξαγωγέας, β) Το τελωνείο που είναι αρμόδιο για τον τόπο στον οποίο τα εμπορεύματα συσκευάζονται ή φορτώνονται για τη μεταφορά εξαγωγής, γ) Διαφορετικό τελωνείο στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος που είναι αρμόδιο για διοικητικούς λόγους για την εν λόγω πράξη.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της παρ.2. του άρθρου 221 του Εκτελεστικού Κανονισμού 2447/2015, εάν η αξία των εμπορευμάτων δεν υπερβαίνει τα 3000 ευρώ ανά αποστολή και διασαφιστή και τα εμπορεύματα δεν υπόκεινται σε απαγορεύσεις ή περιορισμούς, το τελωνείο που είναι αρμόδιο για τον τόπο εξόδου των εμπορευμάτων από το τελωνειακό έδαφος της Ένωσης είναι επίσης αρμόδιο για την υπαγωγή των εμπορευμάτων στο καθεστώς εξαγωγής, επιπλέον των τελωνείων που προσδιορίζονται στο πρώτο εδάφιο. Επίσης, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ.3. του άρθρου 221 του Εκτελεστικού Κανονισμού 2447/2015, προφορικές τελωνειακές διασαφήσεις εξαγωγής και επανεξαγωγής υποβάλλονται στο τελωνείο που είναι αρμόδιο για τον τόπο εξόδου των εμπορευμάτων.

Η έννοια της τελωνειακής εξόδου των εμπορευμάτων, επίσης, παρέχει μια διαφοροποιημένη προσέγγιση ανάλογα με τον τρόπο μεταφοράς των εμπορευμάτων και των ταξιδιωτών. Σύμφωνα με το άρθρο 329 του Εκτελεστικού Κανονισμού 2447/2015, τελωνείο εξόδου είναι το τελωνείο που είναι αρμόδιο για τον τόπο όπου τα εμπορεύματα εγκαταλείπουν το τελωνειακό έδαφος της Ένωσης με προορισμό εκτός του εν λόγω εδάφους. Ωστόσο, έξοδος των εμπορευμάτων από το τελωνειακό έδαφος θεωρείται, κατά περίπτωση, και η έξοδος μέσω σταθερών εγκαταστάσεων μεταφοράς, ο τόπος φόρτωσης σε λιμένα για έξοδο, ο τόπος του τελωνείου αναχώρησης της πράξης εξωτερικής διαμετακόμισης, ο τόπος του τελωνείου αρμόδιου για την παραλαβή εμπορευμάτων στο πλαίσιο ενιαίας σύμβασης μεταφοράς από επιχειρήσεις σιδηροδρομικών, ταχυδρομικών φορείς, αεροπορικές ή ναυτιλιακές εταιρίες με την προϋπόθεση ότι τα εμπορεύματα θα εγκαταλείψουν το τελωνειακό έδαφος της Ένωσης σιδηροδρομικώς, ταχυδρομικώς, αεροπορικώς ή δια θαλάσσης (σημεία 2-7 του άρθρου 329 του Εκτελεστικού Κανονισμού 2447/2015).

### *3.6. Ο χώρος στο πλαίσιο του δι-υπηρεσιακού συντονισμού*

Τα τελευταία χρόνια, τόσο στο πλαίσιο της περαιτέρω διευκόλυνσης του νομίμου εμπορίου με τη χορήγηση τελωνειακών απλουστεύσεων όσο και με την ανάδυση των



νέων προκλήσεων σε επίπεδο ασφάλειας και προστασίας (τρομοκρατία, οργανωμένο έγκλημα, μαζικές προσπάθειες παράτυπης/παράνομης εισόδου από τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ), αναδεικνύεται ολοένα και περισσότερο η ανάγκη της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων (Polner:2011, Aniszewski:2009, WCO:2008).<sup>15</sup>

Ο ρόλος των τελωνείων έχει θεωρηθεί κομβικός διότι αποτελούν μια από τις παλαιότερες (αν όχι την παλαιότερη) δημόσιες υπηρεσίες και διοικητικές αρχές με συνεχή και συστηματική παρουσία και δράση στα σύνορα των κρατών μελών, η αποστολή τους είναι ευρύτερη άλλων υπηρεσιών αφού αγγίζει πρόσωπα, μεταφορικά μέσα και εμπορεύματα, ενώ στην ΕΕ οι τελωνειακές διοικήσεις έχουν εμπειρία συνεργασίας και κοινής δράσης λόγω της τελωνειακής ένωσης/εσωτερικής αγοράς εδώ και δεκαετίες. Επιπρόσθετα, πολλές τελωνειακές διαδικασίες έχουν ηλεκτρονικοποιηθεί, επιτρέποντας μάλιστα την πρόσβαση σε κρίσιμα στοιχεία και πληροφορίες πριν τη διέλευση των συνόρων.

Δεδομένων όλων των ανωτέρω, ο Ενωσιακός Τελωνειακός Κώδικας καθόρισε με τις διατάξεις του άρθρου 47 του Κανονισμού 952/2013, ότι οι τελωνειακές αρχές έχουν συντονιστικό ρόλο όταν, όσον αφορά τα ίδια εμπορεύματα, πρόκειται να διεξαχθούν έλεγχοι άλλοι από τους τελωνειακούς ελέγχους από αρμόδιες αρχές άλλες από τις τελωνειακές. Οι τελωνειακές αρχές καταβάλλουν προσπάθειες ώστε οι έλεγχοι αυτοί να διεξάγονται την ίδια χρονική στιγμή και στο ίδιο μέρος με τους τελωνειακούς ελέγχους. Αυτός ο κανόνας δεν έχει, βέβαια, υλοποιηθεί πλήρως στην επιχειρησιακή λειτουργία των κρατών μελών, ενώ στην Ελλάδα οφείλει να αποτελέσει βασική αρχή και κατεύθυνση για την οικοδόμηση ενός νέου συστήματος για τη λειτουργία των συνοριακών σταθμών της χώρας και την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων.<sup>16</sup>

#### 4. Ενωσιακή μη τελωνειακή νομοθεσία

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το θεσμικό πλαίσιο για το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων Σένγκεν). Ειδικότερα, ο Κανονισμός 399/2016 περί Κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα, όπως τροποποιήθηκε από τους Κανονισμούς 1624/2016, 458/2017 και 817/2019, εισαγάγει ορισμούς για τα σύνορα, τα συνοριακά σημεία διέλευσης, τον έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων που έχουν άμεση επίδραση στη χώρα δράσης της τελωνειακής υπηρεσίας διότι στη χώρα μας ως αρμόδιες αρχές για την επιβολή του συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου έχουν καθοριστεί οι αστυνομικές αρχές, οι λιμενικές αρχές και η τελωνειακή υπηρεσία.<sup>17</sup>

Ειδικότερα, θεσπίζονται οι ακόλουθοι ορισμοί:

<sup>15</sup> Polner, M. (2011), Coordinated border management: from theory to practice, *World Customs Journal*, 5(2), 49-64, Aniszewski, S. (2009), Coordinated Border Management- a concept paper, *WCO Research Paper No. 2*, WCO (2008), *Customs in the 21st century. Enhancing growth and development through trade facilitation and border security*, WCO: Brussels.

<sup>16</sup> Την περίοδο 26.4-11.5.2016, τέθηκε σε διαβούλευση, σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών για την οργάνωση και λειτουργία των χερσαίων συνοριακών σταθμών της χώρας, στο οποίο δεν αποτυπώνεται η νέα θεσμική πραγματικότητα του Ενωσιακού Τελωνειακού Κώδικα (Καν. 952/2013) και ειδικότερα ο συντονιστικός ρόλος των τελωνείων επί των διενεργούμενων ελέγχων στα συνοριακά χερσαία σύνορα. Βλ. αναλυτικά: <http://www.opengov.gr/types/?p=3715>. Επιπρόσθετα, η αναζήτηση διοικητικών λύσεων στην πρόκληση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, έχει οδηγήσει κράτη (πχ., Ηνωμένο Βασίλειο, Καναδάς) σε συνολικότερες αναδιοργανώσεις των τελωνειακών διοικήσεων με αφαίρεση της συνοριακής ελεγκτικής διάστασης των τελωνείων και μεταβίβασής της σε μια ενιαία υπηρεσία διαχείρισης των συνόρων (βλ. OECD: 2011).

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing_en).

- Εσωτερικά σύνορα: α) τα κοινά χερσαία σύνορα (συμπεριλαμβανομένων των ποτάμιων και λιμναίων συνόρων μεταξύ των κρατών μελών), β) οι αερολιμένες των κρατών μελών για τις εσωτερικές πτήσεις, γ) οι θαλάσσιοι, ποτάμιοι και λιμναίοι λιμένες των κρατών μελών για τα τακτικά εσωτερικά δρομολόγια οχηματαγωγών (άρθρο 2 σημείο 1).
- Εξωτερικά σύνορα: τα χερσαία, ποτάμια, λιμναία και θαλάσσια σύνορα, καθώς και οι αερολιμένες και ποτάμιοι, θαλάσσιοι και λιμναίοι λιμένες των κρατών μελών, εφόσον δεν αποτελούν εσωτερικά σύνορα (άρθρο 2 σημείο 2).
- Συνοριακό σημείο διέλευσης: κάθε σημείο διέλευσης επιτρεπόμενο από τις αρμόδιες αρχές για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων (άρθρο 2 σημείο 8).
- Κοινό συνοριακό σημείο διέλευσης: κάθε συνοριακό σημείο διέλευσης ευρισκόμενο είτε στην επικράτεια κράτους μέλους είτε στην επικράτεια τρίτης χώρας, στο οποίο οι συνοριοφύλακες διενεργούν ελέγχους εξόδου και εισόδου διαδοχικά σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο και με βάση διμερή συμφωνία (άρθρο 2 σημείο 9).
- Κοινοποίηση εκ μέρους των κρατών μελών των συνοριακών τους σημείων διέλευσης στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 39 (εδάφιο δεύτερο παρ.1 του άρθρου 5).

Η πρόβλεψη ότι η διέλευση των εξωτερικών συνόρων επιτρέπεται μόνο στα συνοριακά σημεία διέλευσης και κατά τη διάρκεια καθορισμένων ωρών λειτουργίας (εδάφιο πρώτο παρ.1 του άρθρου 5) όχι μόνο επηρεάζει τη χωροθέτηση και λειτουργία των τελωνειακών αρχών αλλά επιβάλλει τον αναγκαίο δι-υπηρεσιακό συντονισμό προκειμένου να εκπληρωθούν οι όροι ελέγχου (τελωνειακοί και μη) σε αρμονία με τις διεθνείς και ενωσιακές υποχρεώσεις για τη διευκόλυνση του νομίμου εμπορίου και τη διασφάλιση τήρησης των περιορισμών και απαγορεύσεων που έχουν εναποτεθεί προς εφαρμογή στην τελωνειακή υπηρεσία.

Ο ορισμός της τελωνειακής υπηρεσίας μεταξύ των ελληνικών αρχών επιβολής του νόμου στα σημεία εισόδου-εξόδου του κώδικα ελέγχου συνόρων Σένγκεν, αποτυπώνει τη θεσμική και επιχειρησιακή αποστολή και συμβολή των συνοριακών τελωνείων της χώρας μας και δημιουργεί το κατάλληλο έδαφος, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του Ενωσιακού και του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα, για την ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων μας.

## **5. Εθνικό τελωνειακό θεσμικό πλαίσιο**

Δεδομένης της ύπαρξης της τελωνειακής ένωσης ως αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ, η όποια εθνική ρυθμιστική/κανονιστική πολιτική περιορίζεται σε όσα θέματα παρέχεται εξουσιοδότηση προς τα κράτη μέλη από την ενωσιακή τελωνειακή νομοθεσία ή δεν ρυθμίζονται από την ενωσιακή νομοθεσία. Ως εκ τούτου, η όποια εθνική τελωνειακή ρύθμιση οφείλει να ερείδεται στην ενωσιακή νομοθεσία και να βρίσκεται σε αρμονία και με τις όποιες διεθνείς τελωνειακές ρυθμίσεις δεσμεύεται η χώρα. Η χώρα μας έχει επιλέξει μέχρι σήμερα να διατηρεί Εθνικό Τελωνειακό Κώδικα (ν.2960/2001, ΦΕΚ265Α/ 22.11.2001, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει), δεδομένης και της διευρυμένης αποστολής της τελωνειακής υπηρεσίας σε πεδία εκτός της κλασικής τελωνειακής ύλης.

Η σχέση τελωνείου και χώρου στον εθνικό τελωνειακό κώδικα, αποτυπώνεται κυρίως στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- Ορισμός του τελωνειακού εδάφους (άρθρο 2 παρ.1).

- Σύσταση των τελωνειακών αρχών (άρθρο 2 παρ.2).
- Ορισμός της κατά τόπον αρμοδιότητας των τελωνειακών αρχών (άρθρο 2 παρ.3),
- Καθορισμός σημείων εισόδου- εξόδου εμπορευμάτων και επιβατών επί του τελωνειακού εδάφους (άρθρο 2 σημείο 4).
- Καθορισμός των χώρων αποκλειστικής αρμοδιότητας για επιτήρηση, έλεγχο και φύλαξη εκ μέρους της τελωνειακής υπηρεσίας (άρθρο 3 παρ.3).
- Καθορισμός του πεδίου αρμοδιότητας λοιπών δημόσιων υπηρεσιών σε συγκεκριμένους χώρους υποκείμενους σε τελωνειακή επιτήρηση (άρθρο 3 παρ. 3).
- Καθορισμός των τόπων/ σημείων που επιβάλλεται ιδιαίτερο ωράριο διεκπεραίωσης τελωνειακών εργασιών (άρθρο 5).
- Τελωνειακοί περίβολοι (άρθρο 6).

Αρκετές διατάξεις του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα και εφαρμοστικών κανονιστικών ρυθμίσεων που αφορούν τη σχέση χώρου και τόπου με τις τελωνειακές μονάδες και τις τελωνειακές διαδικασίες, δεν φαίνεται να ευθυγραμμίζονται με το διεθνές και ενωσιακό τελωνειακό θεσμικό πλαίσιο. Το γεγονός αυτό αναδεικνύει την ανάγκη για επικαιροποίηση επιμέρους διατάξεων του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα έτσι ώστε να βρίσκεται σε αρμονία με το ενωσιακό τελωνειακό δίκαιο και να αποφεύγεται η σύγχυση τόσο στην καθημερινή επιχειρησιακή λειτουργία των τελωνειακών μονάδων όσο και στην καθημερινή λειτουργία επιχειρήσεων με δραστηριότητες που εμπίπτουν σε τελωνειακές διατυπώσεις και έλεγχο.

Χαρακτηριστικά αναφέρουμε τον ορισμό του τελωνειακού καταστήματος και της συνεπαγόμενης επιβολής οικονομικών επιβαρύνσεων για παροχή τελωνειακών υπηρεσιών εκτός καταστήματος, τους ορισμούς των τόπων εισόδου/εισαγωγής και εξόδου/εξαγωγής συμπεριλαμβανομένων των ειδικότερων ρόλων και αρμοδιοτήτων των τελωνειακών μονάδων στους αντίστοιχους τόπους, τον προσδιορισμό των ακολουθητέων τελωνειακών διαδικασιών με εδάφη της ίδιας της χώρας ή άλλων κρατών μελών που εξαιρούνται από το ενωσιακό τελωνειακό έδαφος ή ανήκουν σε ειδικό φορολογικό καθεστώς από πλευράς ΦΠΑ ή/και ΕΦΚ, τον προσδιορισμό του ιδιαίτερου τελωνειακού εδάφους στη χερσόνησο του Άθω (Άγιο Όρος), τον προσδιορισμό των τόπων/χώρων προσωρινής εναπόθεσης κ.ά.

Χαρακτηριστικό είναι, επίσης, το παράδειγμα ορισμού των ειδικών ζωνών στο δεύτερο εδάφιο της παρ.1 του άρθρου 2 του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα (ν.2190/2001, όπως ισχύει), σύμφωνα με τον οποίο «οι Ελεύθερες Ζώνες και ελεύθερες αποθήκες αποτελούν ειδικά τμήματα του τελωνειακού εδάφους της χώρας». Ο εν λόγω ορισμός εισαγάγει στοιχεία «εξω- εδαφικότητας» του τελωνειακού καθεστώτος της ελεύθερης ζώνης, με πιθανή συνέπεια τη σύγχυση περί υπαγωγής ή μη, του χώρου της ελεύθερης ζώνης στο τελωνειακό έδαφος και τους συνεπαγόμενους τελωνειακούς και άλλους ελέγχους και διατυπώσεις. Το στοιχείο αυτό αφορά και άλλα κράτη- μέλη της ΕΕ αλλά και χώρες εκτός της ΕΕ και έχει αναδειχθεί τα τελευταία χρόνια ως χαρακτηριστικό της τρωτότητας του συγκεκριμένου τελωνειακού καθεστώτος σε λαθρεμπορία και λοιπές εγκληματικές ενέργειες (οργανωμένο έγκλημα, εμπόριο ναρκωτικών και όπλων).

Πρόσφατη έρευνα του Παγκόσμιου Οργανισμού Τελωνείων (Omi,2019)<sup>18</sup> αναδεικνύει αυτή τη διάσταση που εκκινεί από τη προσέγγιση του χώρου κατά την ίδρυση και λειτουργία των ελεύθερων ζωνών και αναδεικνύει την ανάγκη επανάκτησης του ρόλου του τελωνείου ως προς τους ελέγχους στο συγκεκριμένο καθεστώς όχι μόνο κατά την είσοδο ή έξοδο των εμπορευμάτων σε αυτές αλλά και κατά την ίδρυση και συνολική λειτουργία τους (πχ., εταιρείες που δραστηριοποιούνται, συλλογή πληροφοριών, τελωνειακή συνεργασία με άλλα κράτη).

Τέλος, οφείλουμε να σημειώσουμε ότι οι εξουσιοδοτικές διατάξεις του Εθνικού Τελωνειακού Κώδικα υπέρ του Υπουργού Οικονομικών προς ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων της τελωνειακής διοίκησης, όπως η κατά τόπο αρμοδιότητα των τελωνειακών αρχών, πρέπει να επανεξετασθούν και να αναδιατυπωθούν υπό το θεσμικό και επιχειρησιακό πρίσμα της υφιστάμενης Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), όπως αποτυπώνεται στον ιδρυτικό νόμο της (ν. 4389/2016/ΦΕΚ 94Α, όπως ισχύει) και τον υφιστάμενο Οργανισμό της (Δ.ΟΡΓ. Α 1036960 ΕΞ 2017/10-03-2017/ ΦΕΚ 968Β, όπως ισχύει) και του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα και των εφαρμοστικών διατάξεων αυτού.

## **6. Συμπερασματικά**

Η έννοια του χώρου στην τελωνειακή διοίκηση και στις τελωνειακές διαδικασίες, σχετίζεται θεμελιωδώς με το ίδιο το πεδίο εφαρμογής της τελωνειακής νομοθεσίας (είσοδος και έξοδος από το τελωνειακό έδαφος) και την οργάνωση των μονάδων της τελωνειακής διοίκησης για την εκπλήρωση της αποστολής της σε διεθνές, ενωσιακό και εθνικό πλαίσιο. Η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ και ειδικότερα στην τελωνειακή ένωση που αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ, συνεπάγεται κανόνες, κατευθύνσεις και οδηγίες και για την ίδια την οργάνωση της τελωνειακής διοίκησης στο χώρο.

Η οργάνωση των τελωνειακών οργανικών μονάδων, οφείλει να λαμβάνει υπόψη τα ειδικού ενδιαφέροντος χωρικά σημεία και πεδία στις τελωνειακές διαδικασίες (σημεία εισόδου- εξόδου, σημεία διέλευσης, σημεία προέλευσης/αναχώρησης και προορισμού, ειδικές τελωνειακές ζώνες, χώροι εναπόθεσης, χώροι υπό τελωνειακή επιτήρηση και έλεγχο, ειδικά φορολογικά και τελωνειακά εδάφη), τη μεθοδολογία και την πρακτική των τελωνειακών διαδικασιών που μετασχηματίζονται ταχέως λόγω της ηλεκτρονικοποίησης και της αυτοματοποίησης αλλά και τις νέες προκλήσεις στο πεδίο της ασφάλειας και προστασίας που απαιτούν λήψη πληροφοριών ακόμα και όταν τα εμπορεύματα βρίσκονται εκτός τελωνειακού εδάφους (πχ., προσωρινή διασάφηση εισόδου).

Στη χώρα μας, η τελωνειακή διοίκηση, εκτός των ειδικών αρμοδιοτήτων εφαρμογής της τελωνειακής νομοθεσίας, βαρύνεται με το ρόλο της συνοριακής αρχής επιβολής του νόμου (μαζί με τις αστυνομικές και λιμενικές αρχές), τον έλεγχο ποικίλων περιορισμών και απαγορεύσεων στους τομείς περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας κ.ά, καθώς και την εξυπηρέτηση σκοπών της κοινής γεωργικής πολιτικής. Ο εθνικός τελωνειακός κώδικας χρήζει τροποποίησης/ συμπλήρωσης/επικαιροποίησης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ενωσιακό τελωνειακό θεσμικό πλαίσιο αναφορικά με τον τόπο/ χώρο των τελωνειακών διαδικασιών που προσδιορίζουν νέους ρόλους, το χώρο

---

<sup>18</sup> Omi, K. (2019), “Extraterritoriality” of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement”, *WCO Research Paper No. 47*, WCO: Brussels.

διεξαγωγής των τελωνειακών εργασιών και τις εξουσιοδοτικές διατάξεις για την κατά τόπο και καθ' ύλη αρμοδιότητα των τελωνειακών μονάδων.

Σε επίπεδο γεωγραφικής διάταξης των τελωνειακών μονάδων, οι νέες προκλήσεις ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, η τάση απλούστευσης των τελωνειακών διαδικασιών και μεταφοράς πολλών ελέγχων στην ενδοχώρα, η αυξημένη σημασία εσωτερικών σημείων ως τόπων εξόδου από το τελωνειακό έδαφος (διεθνείς αερολιμένες), η αλματώδης ενίσχυση των τουριστικών ροών, η αναβάθμιση της ατζέντας ελέγχου σε επιμέρους τελωνειακά καθεστώτα (όπως οι ελεύθερες ζώνες και η τελωνειακή αποθήκευση) και η διεύρυνση των ελέγχων που ανατίθενται στις τελωνειακές αρχές στο πεδίο διασφάλισης παραδασμολογικών απαιτήσεων ή και απαιτήσεων ασφάλειας και προστασίας, αναδεικνύουν την ανάγκη επανεξέτασης της σχέσης τελωνείου και χώρου και αναθεώρησης του τελωνειακού γεωγραφικού και οργανωτικού χάρτη.