

Bruselas, 8.7.2013
COM(2013) 510 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

El «Cinturón Azul», un espacio único para el transporte marítimo

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

El «Cinturón Azul», un espacio único para el transporte marítimo

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea depende en gran medida del transporte marítimo en lo que respecta al comercio con el resto del mundo y también dentro del propio mercado interior. El 74 %¹ de las mercancías importadas y exportadas por la Unión y el 37 %² de los intercambios que se producen dentro de la Unión pasan por los puertos marítimos. El transporte marítimo presenta ventajas en comparación con otros medios de transporte, como unos costes más reducidos y una repercusión menor para el medio ambiente en relación con la cantidad de mercancías transportadas.

Sin embargo, debido a requisitos administrativos innecesarios, no siempre se aprovecha al máximo el potencial del transporte marítimo.

El artículo 28 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea permite la libre circulación de mercancías de la Unión³ dentro del territorio aduanero de la UE. No obstante, puesto que se considera que los buques que salen de las aguas territoriales de los Estados miembros⁴ cruzan las fronteras exteriores de la UE, también se considera que los buques que viajan de un puerto a otro puerto situado en un Estado miembro distinto han salido del territorio aduanero de la UE. Como consecuencia de ello, se aplican las formalidades aduaneras tanto cuando el buque sale del puerto de origen como cuando llega al puerto de destino, aunque ambos puertos se encuentren situados en la UE. Así, a pesar de que estas formalidades son necesarias por motivos económicos, financieros y de seguridad, suponen costes y provocan retrasos que sitúan el transporte marítimo en desventaja respecto a otros modos de transporte en lo que se refiere a la circulación de mercancías de la Unión en el mercado interior de la UE.

La reducción de costes y la simplificación de todos los procedimientos administrativos constituyen un objetivo prioritario para fomentar una utilización más intensa del transporte marítimo de corta distancia y del comercio por vía marítima entre puertos de la UE.

Además, el establecimiento de un mercado interior real para las mercancías de la Unión transportadas a bordo de buques reforzaría la posición competitiva, por un lado, del transporte marítimo con respecto a otros modos de transporte y, por otro, de la economía en su conjunto, pues se dotaría de mayor eficiencia a la cadena logística, complementándose así las medidas ya adoptadas para impulsar el comercio. Es

¹ Fuente: ESPO, European Port Performance Dashboard (Cuadro de resultados del puerto europeo), 2012

² Fuente: Eurostat.

³ Las mercancías de la Unión son los productos obtenidos en su totalidad en el territorio aduanero de la UE, que han sido importados de terceros países y despachados a libre práctica, o que se han obtenido o producido en la UE a partir de mercancías pertenecientes a las categorías anteriores. Las mercancías no procedentes de la Unión son los otros productos, fundamentalmente aquellos que se han importado de países no pertenecientes a la UE y que no han sido despachados a libre práctica (artículo 29 del TFUE).

⁴ La expresión «aguas territoriales», o «mar territorial», se refiere a una franja de aguas costeras con una extensión máxima de 12 millas náuticas (unos 22 km) desde la línea de base (normalmente la marca media de la bajamar) de un Estado costero. Se considera territorio soberano de un Estado (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982).

importante crear las condiciones necesarias para que todos los modos de transporte se encuentren en una situación de igualdad en cuanto a condiciones de competencia.

Una de las medidas existentes para agilizar los intercambios comerciales es el sistema de los servicios marítimos regulares, que facilita los trámites aduaneros para los buques con escalas regulares en puertos de la UE y que solo transportan en lo esencial mercancías de la Unión. Sin embargo, según la industria del transporte marítimo, solo entre el 10 % y el 15 % del tráfico marítimo, principalmente transbordadores, opera en el marco de este sistema. Dado que, en su inmensa mayoría, los buques transportan tanto mercancías de la Unión como mercancías que no proceden de la Unión y a menudo hacen escala tanto en puertos de la UE como en otros puertos (por ejemplo, en Noruega, el norte de África o Rusia), una verdadera simplificación debe abarcar también este tipo de servicios para que el transporte marítimo pueda desplegar todo su potencial.

Por tanto, la presente Comunicación crea un marco político para el «Cinturón Azul», concepto respaldado por el Consejo en 2010⁵, que tiene por objeto mejorar la competitividad del sector del transporte marítimo al permitir que los buques operen libremente dentro del mercado interior de la UE con un mínimo papeleo, y que incluye medidas de simplificación y armonización para el transporte marítimo procedente de puertos de terceros países. Para lograr estos objetivos, presenta las dos medidas legislativas necesarias que modifican las Disposiciones de Aplicación del Código Aduanero Comunitario (DACA), una ya presentada al comité competente en junio de 2013 y otra que deberá proponerse para final de año.

2. CONTEXTO

La complejidad de los procedimientos administrativos fue identificada como un punto de congestión clave para el desarrollo del transporte marítimo en la Comunicación de la Comisión y el plan de acción para la creación de un **espacio europeo de transporte marítimo sin barreras**⁶. El plan de acción contenía medidas a corto y medio plazo, así como una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros. En relación con las aduanas, explicaba la necesidad, por un lado, de simplificar las formalidades aplicables a los buques que navegan entre puertos de la UE y transportan mercancías despachadas a libre práctica y, por otro, de facilitar las de los buques que hacen escala en un puerto situado en un tercer país o en una zona franca.

Como parte del plan de acción, la Comisión aprobó el **Reglamento (UE) n° 177/2010**⁷, por el que se establecen procedimientos racionalizados para los denominados «servicios marítimos regulares» prestados por empresas autorizadas. Otra parte del plan de acción es la **iniciativa de los sistemas marítimos electrónicos**, que persigue fomentar la utilización de tecnologías de información avanzadas aplicadas al transporte marítimo impulsando la interoperabilidad y facilitando la comunicación electrónica entre los diferentes operadores implicados. Un primer paso hacia la aplicación de la iniciativa de los sistemas marítimos

⁵ El tema se sometió a debate bajo la Presidencia belga durante el Consejo informal de Transportes celebrado en Amberes los días 15 y 16 de septiembre de 2010 y tuvo como resultado las Conclusiones del Consejo de 2 de diciembre de 2010 sobre la «Plena integración del transporte por vía navegable en las cadenas de transporte y logística de la UE».

⁶ COM(2009) 10 final.

⁷ DO L 52 de 3.3.2010.

electrónicos es la **Directiva 2010/65/UE**⁸, conforme a la cual las formalidades informativas del buque se transmitirán e intercambiarán electrónicamente a través de ventanillas únicas nacionales.

En un contexto más amplio, el **Libro Blanco de 2011 para el futuro del transporte**⁹ (Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible) aboga por un verdadero espacio único europeo de transporte donde se eliminan todas las barreras residuales entre medios y entre fronteras. En particular, invita a la creación en los mares que rodean Europa de un «cinturón azul» que simplifique las formalidades para los buques que viajan entre los puertos de la UE.

3. EL «CINTURÓN AZUL», UNA FORMA DE COMPLETAR EL MERCADO INTERIOR DEL TRANSPORTE MARÍTIMO

3.1. El objetivo de la iniciativa «Cinturón Azul»

Tanto la carga administrativa que soportan las navieras y sus clientes como los retrasos que se producen en los puertos afectan negativamente a su competitividad. La eficiencia de los procedimientos de despacho de aduanas aplicables a las mercancías transportadas entre puertos de la UE incide de manera considerable en la puntualidad y la eficiencia del flujo comercial entre las empresas y compañías de la UE. De ello se derivan costes adicionales que o bien son asumidos por la naviera, lo que representa una carga económica en un mercado cada vez más competitivo, o bien esta los traslada a sus clientes, con el consiguiente aumento de precio para el consumidor de la UE.

El «Cinturón Azul» es una zona donde los buques pueden operar libremente dentro del mercado interior de la UE, con una carga administrativa mínima, al tiempo que se mejoran la seguridad y la protección ambiental y se refuerza el cumplimiento de las políticas aduaneras y fiscales gracias a las capacidades de seguimiento e información (procesos, procedimientos y sistemas de información).

Su principal objetivo es mejorar la competitividad del sector marítimo reduciendo los costes y la carga administrativa. Mejorar el atractivo del transporte marítimo en general y del de corta distancia en particular estimula el empleo y reduce el impacto ambiental del transporte. En definitiva, promueve el verdadero «crecimiento azul»¹⁰.

Una vez que empiecen a aplicarse las medidas de la iniciativa «Cinturón Azul», mejorará la eficiencia de los servicios de transporte marítimo dentro de la UE y se reducirán probablemente los costes, lo que mejorará la competitividad de cargadores, transitarios y fabricantes europeos y creará condiciones de competencia equitativas entre todos los modos de transporte. Esta mayor facilidad del transporte de mercancías dentro de la UE tendrá importantes repercusiones tanto económicas como ambientales y deberá generar efectos reales sobre el terreno.

3.2. Proyecto piloto «Cinturón Azul»

Con el fin de validar este concepto, la Comisión inició en 2011 un proyecto piloto «Cinturón Azul» en cooperación con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA). El objetivo de este proyecto piloto era demostrar a las autoridades

⁸ DO L 283 de 29.10.2010.

⁹ COM(2011) 144 final.

¹⁰ COM(2012) 494 final.

nacionales, entre ellas las aduanas, los servicios que podía ofrecer SafeSeaNet¹¹, el sistema de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo que gestiona la EMSA, en apoyo a su trabajo, al tiempo que podía reducirse la carga administrativa para el transporte marítimo. Así, se hizo un seguimiento de los 253 buques que participaron en el ejercicio piloto y las autoridades aduaneras recibieron un informe de notificación antes de la llegada con información acerca de las rutas, los puertos de escala y el comportamiento de los buques (por ejemplo, los contactos mantenidos en el mar).

La evaluación del proyecto y algunas posibles acciones de seguimiento, como la ampliación del seguimiento a todos los buques que transportan mercancías únicamente entre puertos de la UE o a los que hacen escala en puertos no pertenecientes a la UE, a fin de dar acceso a la información a otras autoridades usuarias, también mediante ventanillas únicas nacionales, y el desarrollo de más formalidades automáticas para el transporte marítimo dentro de la UE, se describieron en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión¹². El Consejo de Transportes sometió a debate ambas cuestiones en junio de 2012. Por su parte, los ministros de transporte expresaron su firme apoyo al desarrollo del «Cinturón Azul» e invitaron a la Comisión a presentar propuestas concretas.

El proyecto piloto «Cinturón Azul» demostró que podía proporcionarse información útil a las aduanas acerca de los trayectos de los buques. Sin embargo, las autoridades aduaneras señalaron que la información relativa a los buques debía completarse con información sobre las mercancías transportadas, en particular sobre la condición de tales mercancías (si se trata de mercancías de la Unión o de mercancías de terceros países). Esta distinción permite a las autoridades aduaneras asegurar una vigilancia aduanera adecuada de las mercancías que no proceden de la Unión al tiempo que permite aligerar los procedimientos aplicables a las mercancías de la Unión.

3.3. Acta del Mercado Único II

El 3 de octubre de 2012, la Comisión propuso en su Comunicación «Acta del Mercado Único II: Juntos por un nuevo crecimiento»¹³ un conjunto de actuaciones para desarrollar más el mercado único y explotar su potencial como motor de crecimiento. El «Cinturón Azul» se definió como una acción clave que debía comprender un paquete de iniciativas legislativas y no legislativas para reducir la carga administrativa del transporte marítimo dentro de la UE hasta situarla en un nivel comparable al de otros modos de transporte (aéreo, ferroviario y por carretera).

Esta acción clave también se refiere a la revisión de la política portuaria¹⁴, aprobada el 23 de mayo de 2013, que completa el objetivo de la iniciativa «Cinturón Azul». Su propósito es impulsar la competitividad de los puertos marítimos europeos y permitir que desarrollen su potencial de crecimiento. Esta revisión establece asimismo el requisito de consulta a las partes interesadas y las administraciones públicas que operan en la zona portuaria acerca de la eficiencia de los procedimientos

¹¹ SafeSeaNet es un sistema creado mediante la Directiva 2002/59/CE y modificado, acogido y desarrollado por la EMSA, que impone una obligación de información y notificación a los capitanes, los operadores de buques y los agentes navieros, permitiendo así a los Estados miembros proporcionar y recibir información sobre los buques y sobre las mercancías peligrosas que transportan. Entre otras cosas, proporciona la identificación, posición y situación legal de un buque, los horarios de salida y llegada, informes de incidentes y datos pormenorizados sobre cargas peligrosas.

¹² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2012) 145 final.

¹³ COM(2012) 573 final.

¹⁴ COM(2013) 296 final y COM(2013) 295 final.

administrativos aplicables en los puertos y, si procede, sobre posibles medidas para simplificarlos.

4. EL PAQUETE «CINTURÓN AZUL»

La Comisión sostiene que, para obtener resultados reales y rápidos sobre el terreno, el paquete «Cinturón Azul» debe contener dos medidas, a saber, una mejora del sistema de los servicios marítimos regulares y, considerando la realidad económica, un mecanismo de facilidades para los buques que también hacen escala en puertos de terceros países. Además, la revisión prevista de la Directiva 2002/59/CE relativa a los sistemas de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo¹⁵ y la aplicación de la Directiva sobre las formalidades informativas favorecerán la aplicación de este concepto ampliado de «Cinturón Azul».

4.1. Situación actual

4.1.1. Facilidades actuales

Las mercancías de la Unión transportadas a bordo de buques cuya ruta sale de las aguas territoriales de los Estados miembros incluidos en el territorio aduanero de la Unión pierden su consideración de mercancías de la Unión, por lo que están sujetas a determinados procedimientos independientemente de que circulen o no solo entre puertos pertenecientes a la UE. Esto significa que, por ejemplo, las mercancías de la Unión que se transportan por carretera entre Tallin y Lisboa se benefician plenamente del mercado único¹⁶ y, por el contrario, se considera que un buque que transporta las mismas mercancías entre Tallin y Lisboa ha realizado un trayecto internacional.

La legislación existente ya facilita una simplificación para las mercancías transportadas dentro del territorio comunitario mediante los procedimientos de los servicios marítimos regulares. A menos que se establezca de otro modo, estas mercancías se considerarán mercancías de la Unión. Para que un operador pueda beneficiarse de este sistema, deben cumplirse ciertas condiciones:

- los buques solo pueden navegar entre puertos de la UE siguiendo una ruta predeterminada;
- se requiere autorización previa.

Las mercancías procedentes de fuera de la Unión también pueden transportarse en buques que prestan servicios marítimos regulares, a condición de que se sometan al régimen de tránsito comunitario externo¹⁷ para asegurar la vigilancia aduanera. Para ello los comerciantes pueden seguir trámites simplificados basados en la utilización de un manifiesto, una solución que los transportistas utilizan con frecuencia. Esto no implica que no se apliquen controles con otros fines, entre ellos los relacionados con la protección de la salud pública y de la flora y la fauna de la Unión.

¹⁵ DO L 208 de 27.6.2002.

¹⁶ A condición de que el camión permanezca dentro del territorio aduanero de la UE y, por ejemplo, su ruta no pase por Kaliningrado o por Ucrania.

¹⁷ Este procedimiento se define en el artículo 91, apartado 1, del Código Aduanero Comunitario. En particular permite la circulación de mercancías no comunitarias de un punto a otro dentro del territorio aduanero sin que dichas mercancías estén sujetas a derechos de importación ni otros gravámenes ni a medidas de política comercial.

La naviera puede decidir solicitar o no un servicio regular en función de sus propias necesidades comerciales. Tal decisión se basará en las ventajas prácticas, dependiendo de si los buques transportan fundamentalmente mercancías de la Unión (en cuyo caso podrá optarse por el servicio regular, dado que no se requieren pruebas de la condición de las mercancías) o bien mercancías que no proceden de la Unión (en cuyo caso puede no admitirse el servicio regular, pues no existe la obligación de aplicar el régimen de tránsito si no es en el marco del servicio).

4.1.2. *Sistemas de información existentes utilizados para recoger información aduanera de los buques*

La UE ha adoptado medidas según las cuales los Estados miembros deben establecer «ventanillas únicas nacionales», de modo que los operadores puedan presentar información mediante una interfaz única para satisfacer todos los requisitos reglamentarios relacionados con la importación y la exportación.

El lanzamiento del proyecto de la aduana electrónica ha supuesto un primer paso hacia la creación de estas ventanillas únicas nacionales. El objetivo de este proyecto, resultante de la Decisión nº 70/2008/CE¹⁸, es reemplazar los procedimientos aduaneros en formato impreso por procedimientos electrónicos en el conjunto de la UE, creándose así un entorno aduanero más moderno y eficiente. La información aduanera relativa al resultado de los controles sanitarios podría obtenerse del Sistema Informático Veterinario Integrado [Traces (Trade Control and Expert System)], introducido mediante la Decisión 2002/459/CE¹⁹, que establece una red transeuropea para la notificación, la certificación y el seguimiento de las importaciones, exportaciones y el comercio de productos sanitarios y fitosanitarios. Además, el Reglamento (CE) nº 648/2005²⁰ introdujo un análisis de riesgos como base de los controles aduaneros y de la mejora de su eficiencia y eficacia en todos los ámbitos (seguridad, protección y fiscalidad).

Desde 2011, las autoridades aduaneras nacionales también han desarrollado y aplicado los sistemas de control de la importación²¹ para recibir declaraciones sumarias de entrada²² automáticas principalmente a efectos de análisis de riesgos de seguridad. Las declaraciones sumarias de entrada son presentadas por las partes responsables en la primera aduana de entrada en la UE de los buques con origen en puertos no comunitarios. La interoperabilidad de los sistemas de control a la importación ya permite a la aduana del primer punto de entrada remitir los resultados del análisis de riesgos de seguridad a las aduanas de los demás Estados miembros cuyos puertos se encuentren enumerados en las declaraciones sumarias de entrada.

La Directiva 2010/65/UE, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros, es «simplificar y armonizar los procedimientos administrativos aplicados en el transporte marítimo, mediante la generalización de la transmisión electrónica normalizada de datos y la racionalización de las formalidades informativas». Requiere que, para el 1 de junio de 2015, los Estados miembros cuenten con un servicio de ventanilla única nacional

¹⁸ DO L 23 de 26.1.2008.

¹⁹ DO L 159 de 17.6.2002.

²⁰ DO L 117 de 4.5.2005.

²¹ El sistema de control de la importación, un sistema para el intercambio electrónico de información sobre la base de especificaciones comunes, facilita el tratamiento de las declaraciones previas a la llegada y la vinculación de la información con los análisis de riesgos.

²² Una declaración sumaria de entrada es una declaración con arreglo al artículo 36 *bis* del Código Aduanero y que debe presentarse para las mercancías que entran en el territorio aduanero de la Unión.

para recibir las notificaciones sobre las escalas de los buques en puertos. Puesto que la información solo deberá presentarse una vez, las administraciones pertinentes, como la aduana y el control fronterizo, deberán compartirla.

A tal efecto se ha establecido una conexión entre la Directiva sobre las formalidades informativas y la Directiva relativa a los sistemas de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo, en particular en lo que concierne al uso y desarrollo de la plataforma SafeSeaNet en este contexto. A fin de utilizar los recursos y las inversiones existentes de manera eficiente, evitar duplicaciones y, cuando sea posible, reducir la carga administrativa tanto para las empresas como para las administraciones correspondientes, el sistema SafeSeaNet debería utilizarse igualmente para el intercambio adicional de información orientada a agilizar el transporte marítimo y, para ello, debería poder interoperar con otros sistemas de seguimiento e información. El objetivo general es garantizar el seguimiento de los buques en un sistema (o sistema interconectado) que cubriría distintas necesidades existentes a escala nacional, de la UE e internacional, al permitir la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras.

La información que requieren las aduanas y otras autoridades sobre la carga se recoge mediante una declaración de carga o un «manifiesto de carga» que transmite la naviera. Sin embargo, a pesar de la adopción de una declaración normalizada de carga en el Convenio FAL²³ y de la existencia de un formato electrónico recomendado por la Organización Mundial de Aduanas, no se ha armonizado la estructura del manifiesto de carga utilizado por los Estados miembros y que podría aplicarse a los sistemas electrónicos de despacho administrativo.

4.2. El futuro entorno «Cinturón Azul»

4.2.1. Mejoras del concepto de servicio marítimo regular

Para poder prestar un servicio marítimo regular se requiere una autorización previa de las autoridades aduaneras. Para ello, la empresa debe cursar una solicitud ante las autoridades aduaneras del Estado miembro en cuyo territorio tenga su sede o, si esto no fuese posible, en cuyo territorio tenga una delegación regional. La autoridad aduanera que autorice el servicio marítimo regular obtendrá el acuerdo de las autoridades aduaneras de los demás Estados miembros correspondientes, es decir, de aquellos en cuyos puertos desea hacer escala la empresa. En caso de añadirse nuevos puertos de escala situados en otros Estados miembros, será necesario iniciar un nuevo procedimiento de autorización.

En 2012 se renovaron y racionalizaron el proceso de solicitud del servicio marítimo regular y la consiguiente gestión de la autorización, en particular mediante el empleo de un sistema electrónico de información y comunicación. El procedimiento de autorización se abrevió gracias a una reducción de la fase de consulta de sesenta a cuarenta y cinco días y a la simplificación del consiguiente registro de buques y rutas.

A pesar de los beneficios que han demostrado tener estas facilidades, las empresas dedicadas al transporte marítimo siguen considerando que el procedimiento que debe seguirse para la explotación de un servicio marítimo regular resulta complejo y no es lo suficientemente flexible; de ahí que muchos transportistas prefieran seguir sin solicitar la autorización. Por lo tanto, aún es posible realizar algunas modificaciones

²³

El Convenio FAL es un convenio concebido para facilitar el tráfico marítimo internacional, adoptado por la Organización Marítima Internacional el 9 de abril de 1965, en su versión enmendada.

adicionales que podrían mejorar dicho procedimiento y hacerlo más rápido y flexible.

Así, para facilitar aún más el sistema de los servicios marítimos regulares, la Comisión presentó una modificación de las actuales Disposiciones de Aplicación del Código Aduanero Comunitario²⁴ (DACA) al comité competente en junio de 2013.

Esta modificación comprende:

- la reducción del periodo de autorización limitando más el periodo de consulta entre los Estados miembros a quince días;
- la ampliación a las futuras escalas en puerto. En la actualidad, los operadores que solicitan la autorización del servicio marítimo regular deben especificar qué Estados miembros cubre el servicio. Si posteriormente desean ampliarlo a otro Estado miembro, se requiere una nueva consulta. Por tanto, si los solicitantes pudieran especificar de antemano qué Estados miembros podrían estar cubiertos en el futuro e indicar cuáles ya lo están, se podría ganar tiempo cuando la situación se presentara.

Facilidades que brinda el «Cinturón Azul»: ejemplo 1

Un operador que desea ofrecer un servicio marítimo regular entre Felixstowe (Reino Unido), Róterdam (Países Bajos) y Copenhague (Dinamarca) y en el futuro, quizás, en Gdansk (Polonia), podrá beneficiarse de la mejora del sistema de servicio marítimo regular. Para explotar este servicio, el operador tendrá que solicitar autorización a las autoridades aduaneras del Reino Unido y tendrá también la posibilidad de indicar qué Estados miembros podría desear añadir a este servicio en el futuro, en este caso Polonia. Las autoridades del Reino Unido contactarán con todas las autoridades aduaneras pertinentes, es decir, las de los Países Bajos, Dinamarca y Polonia, y solicitarán su consentimiento para conceder la autorización. Los Estados miembros dispondrán de hasta quince días (en lugar de los cuarenta y cinco días actuales) para responder. Transcurridos los quince días se concederá la autorización y el operador podrá ofrecer el servicio en un plazo relativamente breve. Posteriormente, si el operador desea modificar el servicio para incluir el puerto de Gdansk (Polonia), podrá hacerlo de una forma muy sencilla, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de autorización.

4.2.2. *El manifiesto electrónico, una herramienta para facilitar los viajes de los buques que también hacen escala en puertos de terceros países*

A pesar de sus beneficios, el concepto de servicio marítimo regular solo resulta atractivo para un número limitado de operaciones comerciales y, a menudo, no se corresponde con las necesidades de los cargadores, fabricantes, importadores y exportadores, el comercio y la industria. Dado que solo los servicios de transporte marítimo dentro de la UE cumplen las condiciones para la autorización y la explotación de este servicio, los buques dedicados al comercio dentro de la UE, pero que también hacen escala en un puerto extranjero, no pueden optar a este servicio. Se estima que solo entre el 10 % y el 15 % del tráfico marítimo, principalmente transbordadores, opera acogido al sistema del servicio marítimo regular. Dado que la

²⁴

Reglamento (CEE) n° 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, por el que se establece el Código Aduanero Comunitario, DO L 253 de 11.10.1993.

inmensa mayoría de los buques transporta tanto mercancías de la Unión como de terceros países y a menudo hace escala tanto en puertos de la UE como en otros puertos (por ejemplo, en Noruega, el norte de África o Rusia), una verdadera simplificación debe abarcar también este tipo de servicios para que el transporte marítimo pueda desplegar todo su potencial.

Por otro lado, a fin de determinar la vigilancia aduanera apropiada, debe conocerse previamente la condición de las mercancías transportadas a bordo de un buque (es decir, si se trata de mercancías de la Unión o de terceros países, de mercancías de exportación, de carga que permanece a bordo, etc.). Por tanto, pueden agilizarse los procedimientos mediante una herramienta que permita notificar de manera sencilla la información exigible, incluida la información que debe proporcionar la naviera a la aduana sobre la condición de las mercancías. Esto permitirá a las autoridades determinar el procedimiento que debe aplicarse en función de la condición de las mercancías. Esta herramienta permitirá a las aduanas del puerto de descarga facilitar una descarga rápida de las mercancías de la Unión y, al mismo tiempo, garantizar que las mercancías que no procedan de la Unión sigan sometándose al control aduanero apropiado y a los demás controles administrativos necesarios, como los controles sanitarios, en espera de su despacho a libre práctica, por ejemplo.

El «manifiesto electrónico» de carga, con información sobre la condición de las mercancías, se considera una solución práctica para lograr este objetivo. El manifiesto electrónico adoptaría la forma de un manifiesto de carga electrónico y armonizado y facilitaría aún más el transporte marítimo para los buques que hacen escala en puertos tanto de la UE como de terceros países.

Al presentarse el manifiesto electrónico en un puerto de la UE, se indicará la condición de mercancías de la Unión de las mercancías a bordo y, una vez confirmado este extremo, esas mercancías quedarán exentas de los controles aduaneros, a excepción de los controles aleatorios, lo que facilitará considerablemente los intercambios a los cargadores y las navieras y simplificará la labor de las autoridades aduaneras, que ya no tendrán que controlar las mercancías de la Unión, salvo cuando se seleccionen a efectos de controles específicos o aleatorios.

Las mercancías cargadas en puertos no pertenecientes a la UE serán, por definición, mercancías no procedentes de la Unión y se especificarán como tales en el manifiesto electrónico. Además, cuando un buque haga escala en el puerto de un tercer país entre dos puertos de la UE, pero las mercancías de la Unión permanezcan a bordo, dichas mercancías mantendrán la condición declarada al salir del último puerto de la UE. Al mismo tiempo, el manifiesto electrónico armonizado facilitará la labor de verificar la exactitud de la información proporcionada por el puerto de origen al puerto de destino.

El manifiesto electrónico simplificará además otro aspecto: un operador que cuente con la debida autorización podrá refrendar la condición de las mercancías que conste en el manifiesto electrónico. Los operadores que carezcan de esta autorización tendrán que depender de la confirmación por parte de las autoridades aduaneras.

El manifiesto electrónico deberá ponerse a disposición, por medios electrónicos, de las autoridades aduaneras del siguiente puerto de la UE donde vayan a descargarse mercancías, en cuyo caso la condición de las mercancías de mercancías de la Unión permitirá agilizar su despacho. Si en el manifiesto electrónico se incluye además una referencia a los datos de la carga recogidos en los anteriores puertos de escala, se

contará con un elemento adicional para determinar el cumplimiento no solo de los requisitos fiscales, sino también de los requisitos de seguridad de la UE.

El manifiesto electrónico tendrá que armonizarse en toda la UE. Los sistemas de TI también tendrán que ser plenamente interoperables de cara a la presentación de los manifiestos electrónicos y al intercambio de información entre autoridades. No obstante, el propósito no es crear un nuevo sistema, que implicaría costes adicionales considerables, sino mejorar los sistemas existentes o los que se están desarrollando, como la ventanilla única nacional, desarrollada en el marco de la Directiva sobre las formalidades informativas, a fin de facilitar la transmisión de los manifiestos electrónicos entre las administraciones aduaneras nacionales y otras autoridades pertinentes.

Gracias a esta solución, las mercancías de la Unión se beneficiarán del mercado interior, incluso cuando se transporten siguiendo rutas con escalas en puertos de terceros países, mientras que las mercancías no procedentes de la Unión seguirán estando plenamente sujetas a los mismos requisitos de cumplimiento que existen en la actualidad. Las autoridades aduaneras podrán dedicar más recursos al análisis de riesgos y al despacho de las mercancías no procedentes de la Unión, mientras que las mercancías de la Unión podrán circular con mayor libertad.

Para introducir esa facilidad, la Comisión está preparando una modificación de las actuales Disposiciones de Aplicación del Código Aduanero Comunitario (DACA), que será presentada para finales de 2013 y que incluye disposiciones para el establecimiento del manifiesto electrónico. La Comisión espera que el manifiesto electrónico esté plenamente operativo en junio de 2015. Esta modificación tendrá en consideración el trabajo ya desarrollado en el marco de la aplicación de la Directiva sobre las formalidades informativas, la cual requiere una cooperación más estrecha entre todas las partes implicadas a escala tanto nacional como de la UE. Además, deberán tenerse en cuenta los requisitos sobre el manifiesto electrónico al revisar la Directiva relativa a los sistemas de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo y en la aplicación de la Directiva sobre las formalidades informativas.

Facilidades que brinda el «Cinturón Azul»: ejemplo 2

Un buque con origen en Shanghai (China) hace escala en Limassol (Chipre). Todas las mercancías que transporta proceden del exterior de la UE. Se ha efectuado una evaluación de riesgos sobre el tipo y nivel de riesgo basada en la declaración sumaria de entrada presentada previamente a la salida del puerto de Shanghai. Todas las cuestiones relativas a amenazas inmediatas se someten a todos los controles necesarios, como los controles sanitarios, veterinarios, de seguridad, etc. Respecto a las mercancías procedentes de China que se descargan en Chipre, todos los controles habituales se efectúan en Chipre. Respecto a las mercancías que permanecen a bordo y que presentan un riesgo que no constituye una amenaza inmediata, se transmite la información a todos los Estados miembros incluidos en la ruta a fin de que las autoridades aduaneras de los puertos de descarga puedan efectuar los controles necesarios. A continuación, el buque embarca la carga procedente de la UE y se dirige de Chipre a Marsella (Francia). Gracias a las facilidades que brinda el «Cinturón Azul», en Limassol el operador del buque actualiza el manifiesto electrónico e indica la condición de la carga que transporta (mercancías de la Unión y mercancías de terceros países). En su trayecto hacia Marsella, el buque hace

escala en Tánger para desembarcar las mercancías procedentes de China y embarcar otras mercancías. Se modifica de nuevo el manifiesto electrónico y se presenta una nueva declaración sumaria de entrada a efectos de que se lleve a cabo una evaluación de riesgos de seguridad de las mercancías cargadas en Tánger. Todas las mercancías procedentes de China y las mercancías embarcadas en Tánger tienen la consideración de mercancías no procedentes de la UE. Cuando el buque llega a Marsella, las mercancías de la Unión embarcadas en Limassol, cuya condición se habrá declarado en el manifiesto electrónico, pueden despacharse rápidamente en la aduana gracias a que su condición consta en el manifiesto electrónico. Por su parte, las mercancías no procedentes de la Unión se someten a los controles apropiados, como los controles de seguridad, sanitarios, veterinarios, fiscales, etc.

5. INFORMES

Para mediados de 2016 la Comisión elaborará un informe para el Parlamento Europeo y el Consejo acerca de la iniciativa «Cinturón Azul» en el cual se incluirá información sobre su aplicación, su eficacia, su efecto en la economía de la UE, su evolución futura, etc.

Asimismo, la Comisión informará periódicamente a las partes interesadas acerca de su aplicación y su eficacia.

6. CONCLUSIÓN

Apelando a los objetivos del Acta del Mercado Único II para crear un verdadero mercado único del transporte marítimo, la Comisión confirma su compromiso de desarrollar el concepto de «Cinturón Azul» hasta lograr su plena aplicación, lo que comprende la ampliación de las medidas de simplificación a las escalas en puertos situados en terceros países.

Por tanto, la Comisión pide el apoyo del Parlamento Europeo y del Consejo, así como la implicación técnica del sector del transporte marítimo, para llevar a la práctica la iniciativa «Cinturón Azul». Al mismo tiempo, se pide a las autoridades aduaneras y marítimas de los Estados miembros que mantengan y refuercen su cooperación, puesto que solo un esfuerzo conjunto puede lograr que esta iniciativa funcione y generar —haciendo referencia al Acta del Mercado Único II— efectos reales sobre el terreno.