



Bruxelas, 11.11.2015
COM(2015) 561 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 479/2013 do Conselho, de 13 de maio de 2013, relativo à dispensa da exigência de entregar declarações sumárias de entrada e de saída relativamente às mercadorias da União transportadas através do corredor de Neum

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 479/2013 do Conselho, de 13 de maio de 2013, relativo à dispensa da exigência de entregar declarações sumárias de entrada e de saída relativamente às mercadorias da União transportadas através do corredor de Neum

1. Introdução

O Regulamento do Conselho (UE) n.º 479/2013, de 13 de maio de 2013, (Regulamento de Neum) foi adotado com base no artigo 43.º do Ato de Adesão da República da Croácia à UE. Estabelece um regime especial relativo à obrigação de apresentar declarações sumárias de entrada/saída para remessas que atravessem o corredor de Neum, em derrogação de determinadas disposições do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário¹ (CAC) e do Regulamento (CEE) n.º 2454/93 do Conselho que fixa determinadas disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário² (DAC).

Nos termos do artigo 6.º do Regulamento de Neum, a República da Croácia comprometeu-se a monitorizar com rigor a respetiva aplicação e a informar a Comissão Europeia até março de 2014 sobre quaisquer irregularidades detetadas e as medidas subsequentemente adotadas para efeitos de correção. Nos termos do artigo 7.º, no prazo de dois anos a partir da data de entrada em vigor do regulamento, a Comissão deveria apresentar um relatório ao Conselho da UE com uma avaliação da aplicação.

O presente relatório contém essa avaliação. Começa por apresentar o contexto geral geográfico e económico e resumir as condições jurídicas aplicáveis. De seguida, avalia a aplicação em geral e se determinadas disposições específicas foram aplicadas, avaliando simultaneamente a adequação dos recursos e capacidades necessários e disponibilizados.

Este relatório baseia-se nos dados fornecidos periodicamente pela administração aduaneira croata, durante a visita de controlo realizada em 28 de novembro de 2014, e no diálogo subsequente estabelecido com essa administração após a finalização do relatório de missão.

2. Contexto geográfico e económico

2.1. Contexto geográfico

O corredor de Neum é uma parte do território da Bósnia-Herzegovina que se estende até ao Mar Adriático, dividindo a Croácia continental em duas partes. Tem cerca de 9 km de comprimento e é atravessado por uma estrada contendo dois postos de passagem fronteiriços: Klek (Neum I) do lado norte e Zaton Doli (Neum II) do lado sul. Devido à situação específica desta zona, são aplicáveis disposições especiais para o transporte de remessas de produtos de origem animal através do corredor de Neum que permitem a passagem dessas mercadorias se o veículo estiver selado.

¹ JO L 302 de 19.10.1992, p. 1.

² JO L 253 de 11.10.1993, p. 1.

Tendo em conta a sua situação geográfica e o reduzido comprimento da estrada no corredor de Neum, a aplicação integral da legislação da UE, que exige a apresentação de declarações sumárias de entrada/saída para as remessas que atravessam este corredor, seria não apenas tecnicamente difícil de implementar, como resultaria, com toda a probabilidade, em graves perturbações do tráfego de passageiros e comercial na zona.

2.2. Contexto económico

O eixo rodoviário principal que atravessa o corredor de Neum constitui a única ligação possível para o transporte rodoviário e tem uma capacidade limitada. As mercadorias internas transportadas através do corredor destinam-se na sua maioria à região de Dubrovnik. Satisfazem as necessidades quotidianas da população local e da economia local, de que o turismo é um motor importante. Embora as grandes empresas forneçam uma parte dos produtos, as mercadorias transportadas pelos operadores económicos de pequena e média dimensão (artesãos, pescadores e agricultores) representam uma parte considerável do tráfego que atravessa o corredor.

Aplicar um requisito geral de apresentação das declarações sumárias de entrada e de saída provocaria atrasos, dificultaria significativamente a entrega das mercadorias, aumentaria os custos de transporte e resultaria, em última análise, na subida dos preços/custo destas mercadorias no mercado interno. As autoridades aduaneiras croatas forneceram à Comissão uma análise e uma explicação detalhadas sobre esta situação específica. Estas condições foram consideradas pela Comissão e debatidas no Conselho antes da adoção do Regulamento de Neum³.

3. Condições jurídicas aplicáveis no quadro do Regulamento de Neum

O Regulamento de Neum entrou em vigor em 1 de julho de 2013. O artigo 36.º-A, n.º 1, do Código Aduaneiro Comunitário⁴ (CAC) exige que as mercadorias introduzidas no território aduaneiro da União estejam cobertas por uma declaração sumária de entrada, sob reserva de determinadas isenções ou derrogações previstas no artigo 181.º-C das suas disposições de aplicação⁵ (DAC).

Ao abrigo do artigo 182.º-A, n. 1, do CAC, sob reserva das isenções ou derrogações pertinentes aplicáveis ao abrigo do artigo 842.º-A, das DAC, as mercadorias que saem do território aduaneiro da União devem estar cobertas por uma declaração sumária de saída, a menos que seja exigida uma declaração aduaneira, como é o caso para as mercadorias que saem temporariamente do território aduaneiro da UE sem serem exportadas, reexportadas ou sujeitas a um regime de trânsito.

O artigo 36.º-B, n.º 2, e o artigo 182.º-D, n.º 2, do CAC exigem que as declarações sumárias sejam apresentadas utilizando tecnologias eletrónicas de processamento de dados, a fim de permitir o intercâmbio eletrónico de dados entre as autoridades aduaneiras e basear os

³ COM(2013) 1 final, Posição Comum do Grupo do Trabalho «Alargamento e Países em Negociações de Adesão à UE», de 24 de junho de 2011.

⁴ Regulamento (CEE) nº 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992.

⁵ Regulamento (CEE) nº 2454/93 da Comissão, de 2 de julho de 1993.

controles aduaneiros de análise do risco na utilização de sistemas informáticos, como exigido pelo artigo 13.º do CAC.

Porém, tendo em conta a natureza da economia local e das mercadorias, foi dispensada a aplicação dos requisitos pertinentes aplicáveis ao abrigo destas disposições para as mercadorias da União transportadas através do corredor de Neum. O turismo é a principal atividade económica nas zonas em redor da cidade de Dubrovnik. É promovido sobretudo por pequenas e médias empresas que dependem do fornecimento de mercadorias provenientes do território principal da República da Croácia, cujo valor é normalmente inferior a 10 000 euros.

Como confirmado pelas últimas estatísticas fornecidas pela administração aduaneira croata, 89 % das mercadorias transportadas através do corredor de Neum são mercadorias com o estatuto de mercadorias da União. Atravessam o corredor acompanhadas de documentos comerciais que provam esse estatuto como referido no artigo 317.º das DAC.

A Croácia comprometeu-se a aplicar procedimentos e controlos adequados até à data da sua adesão à UE, em ambos os postos de passagem fronteiriços, com vista a garantir uma gestão eficiente do regime especial adotado para o corredor de Neum. Ambos os postos de passagem fronteiriços tiveram de ser dotados de equipamentos e recursos humanos apropriados para cumprir os requisitos aplicáveis.

Em conformidade com o artigo 4.º do Regulamento de Neum, a dispensa do requisito de apresentação das declarações sumárias de entrada e de saída aplica-se se estiverem reunidas as seguintes condições:

- as mercadorias estão acompanhadas de documentos comerciais (faturas ou documentos de transporte), contendo, pelo menos, os dados previstos no artigo 317.º, n.º 2, das DAC, bem como o valor total das mercadorias;
- o valor total dos produtos em causa não excede 10 000 euros;
- os documentos de acompanhamento em questão são visados pelas autoridades aduaneiras croatas com marcações oficiais (assinatura, carimbos, etc.) à saída;
- quando necessário, as remessas ou os meios de transporte são selados pelas autoridades aduaneiras à saída;
- em caso de reentrada, as autoridades aduaneiras verificam os respetivos documentos, o tempo despendido para atravessar o corredor e, se for caso disso, os selos e as mercadorias.

Além disso, a aplicação destas derrogações não prejudica a realização da análise de risco associada aos controlos aduaneiros aplicados às mercadorias da União transportadas através do corredor de Neum, como exigido pelo artigo 5.º do Regulamento de Neum.

4. Avaliação

Os dados fornecidos pela administração aduaneira croata confirmam que o tráfego de mercadorias de valor não superior a 10 000 euros é largamente superior ao das mercadorias que ultrapassam este limite ao longo de todo o ano. Tal tem repercussões significativas no período de junho-agosto durante o qual o fluxo de tráfego através do corredor aumenta consideravelmente.

A equipa de monitorização identificou um certo número de boas práticas.

Os postos de passagem fronteiriços dispõem de tecnologias de informação adequadas e outros equipamentos necessários. As infraestruturas foram significativamente reforçadas, para garantir controlos e verificações rápidos, eficientes e conformes, refletindo as boas práticas estabelecidas pela UE. O número de funcionários aduaneiros é suficiente e estão bem organizados. Há uma boa coordenação e ligação direta entre a administração central e os serviços de Neum.

Do ponto de vista logístico, existem áreas específicas na estrada para inspecionar os veículos e instalações técnicas adequadas para proceder eficazmente aos controlos aduaneiros, perturbando o tráfego o mínimo possível. Além disso, os postos de passagem fronteiriços estão organizados de modo a permitir uma cooperação estreita entre as autoridades policiais e aduaneiras, estando os escritórios dos dois serviços ligados por uma janela. Tal permite comparar correta e rapidamente os dados e coordenar as inspeções e os controlos.

Quando as mercadorias saem temporariamente do território aduaneiro, as autoridades aduaneiras croatas garantem a aplicação do seguinte procedimento:

- a estância aduaneira de saída recebe os documentos comerciais ou de transporte que acompanham as mercadorias e regista no sistema informático os dados sobre a pessoa que transporta as mercadorias, o proprietário das mercadorias (se for caso disso) e o expedidor das mercadorias, juntamente com uma descrição das mercadorias, o valor, o número/quantidade de embalagens e a massa bruta;
- uma análise de risco proporcionada é de seguida efetuada e, se necessário, são executados os controlos aduaneiros;
- se as condições estiverem preenchidas, as autoridades aduaneiras carimbam os documentos pertinentes que acompanham as mercadorias, registam as informações nos selos aduaneiros apostos (se for caso disso) e indicam o momento exato em que as mercadorias saem do território aduaneiro (hora e minuto). O tempo médio atribuído para atravessar o corredor é de cerca de 20 minutos. Este tempo é razoável, dado que os veículos têm de passar por quatro postos de controlo fronteiriços em Neum, se incluímos os postos estabelecidos pelas autoridades da Bósnia-Herzegovina.

No local de reentrada:

- as mercadorias e os documentos de acompanhamento carimbados são apresentados ao agente aduaneiro, que procede às verificações necessárias e compara as informações dos documentos com os dados introduzidos pela estância de saída no sistema informático. Os selos aduaneiros (se for caso disso) são controlados. O tempo despendido para atravessar o corredor de Neum é verificado;
- se forem detetadas irregularidades (por exemplo, selos aduaneiros danificados, tempo excessivo para atravessar o corredor), é realizada uma inspeção pormenorizada do veículo, das mercadorias e dos documentos de acompanhamento. Em função dos resultados destas medidas especiais, são iniciadas as ações necessárias e tomadas medidas eficazes específicas.

A missão de acompanhamento considerou que as inspeções físicas e documentais são realizadas corretamente e que os controlos aleatórios são razoáveis. Os documentos são devidamente carimbados aquando da saída e o tempo de travessia do corredor é corretamente controlado na reentrada.

Durante a missão de acompanhamento, a Comissão constatou que os agentes operacionais estão bem preparados e conhecem muito bem a legislação e os procedimentos aduaneiros relevantes da UE; além disso, os agentes aduaneiros recebem uma formação adequada, contínua e específica, que tem em conta as regras gerais aplicáveis e as especificidades locais. A formação é ministrada aos operadores comerciais a nível regional, permitindo esclarecer dúvidas e uma adaptação mais eficaz à situação específica.

A organização dos controlos documentais e físicos nos postos de passagem fronteiriços foi considerada correta e eficiente, e a infraestrutura de transporte é adequada, com faixas especiais que impedem a perturbação desnecessária do tráfego.

Existem equipamentos informáticos adequados, ligados à administração central, e uma estreita cooperação entre as autoridades aduaneiras e policiais.

5. Recursos e capacidades

A administração aduaneira croata está também a fazer esforços especiais para ser transparente e facilitar mais ainda a circulação através do corredor, divulgando publicamente informações sobre o regime derogatório aplicável ao corredor de Neum.

A afetação de recursos nos postos de passagem fronteiriços é adequada. Cada posto dispõe de 2 a 3 funcionários. O número total de funcionários por posto de passagem fronteiriço é, respetivamente, de 26 e 28. O volume de trabalho é razoável em comparação com a taxa média em toda a UE. Cada funcionário aduaneiro processa cerca de 24 declarações sumárias por dia, variando o número total de declarações processadas por dia entre 17,5 e 31,5. Existe uma coordenação muito boa entre os postos de passagem fronteiriços, o serviço regional de Split e a administração central. A distribuição do volume de trabalho é razoável. A organização é eficiente e permite realizar eficazmente os controlos e verificações, sem atrasos indevidos.

A equipa de acompanhamento está satisfeita com a organização da aplicação do Regulamento de Neum pela administração aduaneira croata e considera a afetação de recursos adequada e suficiente.

6. Formação e logística

6.1. Formação

Os funcionários aduaneiros recebem uma formação geral sobre a legislação e procedimentos aduaneiros e uma formação específica sobre questões relacionadas com a implementação do Regulamento de Neum, incluindo:

— a utilização do sistema de controlo das importações (ICS), do sistema de controlo das exportações (ECS) e do novo sistema de trânsito informatizado (NCTS);

— a natureza, utilização e verificação da validade do documento T2L⁶ e outros meios de prova de estatuto da União;

— a gestão de riscos.

É também fornecida regularmente formação aos operadores comerciais em todos os serviços aduaneiros regionais croatas.

6.2. Logística

Imediatamente antes da sua adesão à UE, em conformidade com as suas obrigações, em parte estabelecidas no Regulamento de Neum, a Croácia construiu e equipou postos de passagem fronteiriços inteiramente novos nas passagens fronteiriças de Klek e de Zaton Doli. As novas infraestruturas logísticas oferecem o espaço necessário para o trabalho dos agentes aduaneiros, locais para proceder a inspeções pormenorizadas dos veículos, passagens equipadas com balanças rodoviárias até ao peso máximo de 50 toneladas e um espaço para o trabalho dos transportadores.

6.3. Infraestrutura informática

As disposições logísticas adotadas para garantir um controlo rápido dos veículos respeitam as boas práticas. A infraestrutura informática disponível é adequada e pode beneficiar de atualizações regulares seguindo a evolução a nível central.

Todos os postos de trabalho estão equipados com equipamentos informáticos normalizados, conectados à rede aduaneira. O acesso às aplicações informáticas e ao sítio Web e da administração aduaneira está assegurado. Existe uma conexão informática entre as estâncias fronteiriças de Klek e de Zaton Doli.

A formação é organizada pelo serviço de recursos humanos da Direção-Geral das Alfândegas. É ministrada por peritos dos diferentes serviços dessa direção-geral e ocorre, normalmente, nessas instalações, embora, a fim de evitar a deslocação desnecessária dos membros do pessoal, sejam também organizadas algumas ações de formação noutros locais do país.

A formação geral sobre questões aduaneiras é assegurada nos serviços regionais por peritos da administração central. Este procedimento encoraja uma aplicação uniforme das regras aduaneiras, considerando simultaneamente as circunstâncias locais. Uma formação específica foi também organizada sobre a implementação do Regulamento de Neum. A Comissão recomendou certas melhorias, dando em especial instruções específicas sobre a utilização, os requisitos e a verificação da autenticidade dos documentos T2L. Todavia, o nível de formação continua a ser suficiente para preparar os funcionários para uma aplicação eficiente e eficaz do Regulamento de Neum. A Comissão apoia e incentiva a formação oferecida nos serviços

⁶ O T2L é um documento aduaneiro utilizado na União Europeia para provar o carácter intereuropeu da exportação/importação. O exportador, o importador e o país em que a carga é carregada e entregue têm de pertencer a um ou vários Estados-Membros da UE para poder emitir este documento. O documento T2L é certificado pelas autoridades aduaneiras do país em que os produtos são carregados, devendo o importador recebê-lo para poder iniciar o procedimento de importação.

regionais pelos peritos da administração central e a organização de uma formação específica sobre a implementação do regulamento.

Seria útil para os operadores comerciais incluir também no programa de formação uma formação adequada sobre a implementação do Regulamento de Neum.

7. Cumprimento das condições estabelecidas no Regulamento

7.1. Legislação

A administração aduaneira croata adotou a instrução n.º 25/2013 sobre a implementação de medidas de controlo aduaneiro para as mercadorias que atravessam o corredor de Neum. A formação especializada dos agentes aduaneiros continuou ao longo de 2014.

7.2. Irregularidades

São raramente detetadas irregularidades. Apenas foi detetado um número muito reduzido de documentos irregulares e as irregularidades devem-se basicamente a um mau conhecimento do procedimento.

7.3. Artigo 4.º do Regulamento de Neum

Nos casos em que se considera que o tempo despendido para atravessar o corredor foi excessivo, a remessa é sujeita a controlos adicionais, a fim de verificar:

- a autenticidade do documento T2L ou o seu conteúdo, com base numa análise dos registos eletrónicos no local onde as mercadorias saíram da UE;
- se os selos aduaneiros estão intactos (se apostos);
- aspetos relacionados com a construção do veículo que permitam verificar a possibilidade de aceder aos produtos sem danificar os selos aduaneiros, e se as mercadorias são idênticas e se a sua quantidade corresponde à declarada à saída.

7.4. Artigo 5.º do Regulamento de Neum

Os controlos aduaneiros baseiam-se no risco e são efetuados caso-a-caso. A instrução n.º 25/2013 da administração aduaneira croata descreve a forma como os controlos são realizados a nível local. Fornece também instruções para uma análise não automatizada dos riscos em matéria de segurança. Existe um requisito específico sobre o tipo e o nível de controlos a efetuar, que permite aos agentes aduaneiros tomar uma decisão final — autorizar ou recusar a entrada ou saída.

Os agentes aduaneiros nas passagens fronteiriças de Klek e Zaton Doli beneficiam igualmente de uma assistência permanente dos responsáveis pela análise de risco. O Serviço Central, Setor de Controlo (responsável pela análise de risco), transmitiu orientações em matéria de segurança. Existem turnos regulares no serviço aduaneiro regional de Split assegurados pelo Serviço de Controlo, Departamento de Investigação e Gestão do Risco.

A estância aduaneira de saída só pode permitir que as mercadorias saiam após a realização das atividades requeridas.

7.5. Sanções

Se o valor das mercadorias for superior a 10 000 euros, o transportador tem de apresentar declarações sumárias de entrada e de saída. São também aplicadas sanções em caso de irregularidades.

A Comissão conclui que estas condições são corretamente aplicadas. Os documentos são verificados corretamente, os controlos são efetuados com regularidade e a administração central adotou procedimentos para garantir uma aplicação uniforme do direito da União.

8. Conclusão

Com base na avaliação fornecida no presente relatório, a Comissão conclui que o nível de aplicação do Regulamento de Neum é satisfatório e que não existem razões para suspender ou revogar o regulamento.