

Bruxelles, 13.12.2013
SWD(2013) 513 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului
privind cadrul juridic al Uniunii referitor la încălcările dispozițiilor vamale și la
sanctiunile aferente**

{COM(2013) 884 final}
{SWD(2013) 514 final}
{SWD(2013) 515 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind cadrul juridic al Uniunii referitor la încălcările dispozițiilor vamale și la sancțiunile aferente

1. PROBLEMA

Legislația vamală referitoare la comerțul cu mărfuri între teritoriul vamal al Uniunii și țările terțe este pe deplin armonizată și, începând din 1992, a fost cuprinsă într-un Cod Vamal Comunitar (CVC). O revizuire majoră a acestui cod a fost efectuată în cadrul Regulamentului (CE) nr. 450/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din aprilie 2008 de stabilire a Codului Vamal Comunitar (Codul Vamal Modernizat), care, în prezent, trebuie să facă obiectul unei reformări, devenind astfel „Codul Vamal al Uniunii” (CVU), în scopul adaptării legislației vamale la mediul electronic pentru domeniul vamal și comercial, pentru a promova în continuare armonizarea și aplicarea uniformă a legislației vamale, precum și pentru a oferi operatorilor economici din Uniune instrumentele adecvate pentru dezvoltarea activității lor într-un context economic global.

Cu toate acestea, în pofida faptului că legislația vamală este pe deplin armonizată, aplicarea acesteia, care asigură respectarea normelor vamale și impunerea legală de sancțiuni, ține de competența legislației naționale a statelor membre. În consecință, legislația vamală este pusă în aplicare în conformitate cu 27 de seturi diferite de norme în materie de sancțiuni, precum și în conformitate cu tradiții administrative sau judiciare diferite. Aceasta înseamnă că încălcările anumitor obligații care decurg din legislația vamală armonizată a UE sunt pedepsite prin sancțiuni a căror natură și gravitate diferă în funcție de statul membru care este competent în domeniul respectiv.

Gestionarea eficace a uniunii vamale, crearea unor condiții competitive egale pentru operatorii economici care își desfășoară activitatea în cadrul pieței interne și punerea în aplicare corespunzătoare a anumitor politici ale Uniunii (în domeniul mediului, al agriculturii etc.) depind în mare măsură de aplicarea omogenă a legislației vamale de către statele membre. În prezent, această punere în aplicare are la bază o structură complexă compusă din 27 de sisteme juridice și de tradiții administrative sau judiciare diferite.

La nivel internațional, acest lucru a creat, în trecut, o serie de probleme legate de respectarea de către Uniune a normelor OMC în ceea ce privește punerea în aplicare uniformă a legislației vamale.

În plus, pentru a se asigura egalitatea de tratament între operatorii economici, este important ca punerea în aplicare și asigurarea respectării legislației vamale să fie armonizate. Acest lucru are un impact concret asupra accesului la simplificări vamale datorită statutului de operator economic autorizat și la simplificări echivalente, întrucât acestea depind foarte mult de profilul operatorului economic în materie de

„conformitate”. În cazul în care aceste profiluri nu diferă decât datorită legislației vamale naționale, accesul echitabil la aceste simplificări poate fi periclitat.

2. PE CINE AFECTEAZĂ PROBLEMA IDENTIFICATĂ?

Operatorii economici ai Uniunii care au legături cu vămile, în virtutea activităților lor de zi cu zi, sunt afectați în cea mai mare măsură de existența a 27 de sisteme diferite în materie de aplicare a legislației vamale a Uniunii. Ei sunt cei care se confruntă cu lipsa de securitate juridică ce rezultă din discrepanțele existente între sistemele juridice ale statelor membre cu privire la tratamentul aplicat încălcărilor dreptului Uniunii în domeniul vamal.

Administrațiile vamale ale statelor membre ar putea fi împiedicate „să funcționeze ca și cum ar constitui o singură entitate” din cauza absenței unei strategii a Uniunii referitoare la tratamentul aplicat încălcărilor vamale și sancțiunilor aferente. Asemenea discrepanțe sunt de natură să creeze o lipsă de încredere între aceste administrații vamale.

3. SUBSIDIARITATE

În măsura în care Uniunea deține competența exclusivă, principiul subsidiarității nu se aplică, în conformitate cu articolul 5 alineatul (3) din TUE.

În cazul în care, prin prisma rezultatelor evaluării impactului, este propusă o acțiune legislativă în materie penală, aceasta va intra sub incidența articolului 83 alineatul (2) din TFUE. Dat fiind că acest articol vizează o competență partajată [în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) litera (j) din TFUE], trebuie să se acorde o atenție deosebită principiului subsidiarității, conform căruia Uniunea ar trebui să legislaze numai atunci când amploarea sau efectele acțiunii propuse pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii. Obiectivul acțiunii propuse fiind apropierea legislației în materie de sancțiuni vamale în toate statele membre, numai Uniunea este în măsură să îl elaboreze cu ajutorul unei legislații obligatorii. Mai mult, în cazul specific supus atenției, este vorba de un domeniu de politică perfect armonizat (uniunea vamală), reglementat de norme pe deplin armonizate, a căror punere în aplicare efectivă determină însăși existența uniunii vamale.

4. OBIECTIVE

Obiectivul general al acestei inițiative este acela de a asigura punerea în aplicare eficace a legislației, precum și asigurarea respectării acesteia în uniunea vamală europeană. În special, inițiativa vizează următoarele **obiective specifice**:

- (1) asigurarea în continuare a respectării obligațiilor internaționale ale Uniunii;
- (2) instituirea unui cadru al Uniunii care să permită aplicarea uniformă a legislației vamale în ceea ce privește încălcările și sancțiunile aferente acestora;
- (3) consolidarea unor condiții competitive egale pentru operatorii economici din cadrul uniunii vamale.

Pentru îndeplinirea obiectivelor specifice menționate la punctele (2) și (3) de mai sus este necesar să se atingă următoarele **obiective operaționale**:

- uniformitatea, la nivelul întregii uniuni vamale, a elementelor care determină impunerea unei sancțiuni (garantarea faptului că același tip de comportament

ce constituie o încălcare a uneia sau a mai multor norme vamale corespunde aceluiași tip de încălcare);

- realizarea, pentru fiecare tip de încălcare, a unui barem comun de sancțiuni pentru toate statele membre ale UE;
- reducerea costurilor și a obstacolelor legate de existența, în domeniul vamal, a unor regimuri diferite în materie de încălcări și de sancțiuni, care se aplică societăților atunci când acestea îndeplinesc formalități vamale în alte state membre.

5. **OPȚIUNI DE POLITICĂ**

Opțiunea de politică A — scenariul de referință (statu-quo)

În prezent, legislația vamală a Uniunii este complet armonizată. Cu toate acestea, fiecare stat membru are propriul său sistem de sancțiuni în domeniul vamal. Statele membre vor continua să aplice obligațiile vamale prin intermediul normelor naționale, iar orientările privind operatorii economici autorizați (AEO) vor oferi unele îndrumări referitoare la interpretarea criteriilor care permit accesul la statutul de AEO, însă fără ca aceasta să aibă un caracter obligatoriu.

Opțiunea de politică B — introducerea unei măsuri legislative în cadrul juridic al UE în vigoare

În cadrul acestei opțiuni, Comisia ar propune modificarea legislației vamale în vigoare a Uniunii, prin:

- enumerarea diferitelor tipuri de sancțiuni administrative (fără caracter penal);
- extinderea definiției criteriului de „istoric referitor la respectarea cerințelor vamale” pe care trebuie să îl îndeplinească persoanele care solicită să beneficieze de statutul de AEO și/sau de diferitele simplificări vamale.

Opțiunea de politică C — adoptarea unei măsuri legislative privind apropierea tipurilor de încălcări ale dispozițiilor vamale și de sancțiuni fără caracter penal

Această măsură legislativă ar stabili o nomenclatură comună a încălcărilor dispozițiilor vamale fără caracter penal bazată pe obligațiile care decurg din legislația privind uniunea vamală, precum și o listă de sancțiuni care se înscriu într-un barem comun pentru fiecare încălcare specifică.

Opțiunea de politică D — adoptarea a două măsuri legislative distincte care vizează apropierea încălcărilor dispozițiilor vamale și a sancțiunilor aferente acestora, atât în materie penală, cât și în materie nepenală.

Această opțiune ar fi mai viabilă decât opțiunea C, în măsura în care ar include atât măsura legislativă propusă în cadrul opțiunii C, cât și o altă măsură legislativă destinată apropierii infracțiunilor vamale și a sancțiunilor aferente în materie penală, extinzând astfel sfera de aplicare a acțiunii. Prin urmare, aceasta ar cuprinde toate posibilele încălcări și infracțiuni ale dispozițiilor vamale și ar permite o apropiere a sancțiunilor, atât în materie penală, cât și în materie nepenală.

Opțiune respinsă — scenariul referitor la instrumente juridice neobligatorii: elaborarea unor orientări privind interpretarea conceptului de respectare a normelor vamale

Orientările privind AEO au fost publicate în aprilie 2012 și fac parte din măsurile de punere în aplicare a legislației vamale actuale. Prin urmare, ele au devenit parte integrantă din scenariul de referință, motiv pentru care această opțiune a fost, în cele din urmă, eliminată.

6. EVALUAREA IMPACTULUI

6.1. Opțiunea de politică A — scenariul de referință

Fiecare stat membru și-ar păstra propriul sistem de sancționare a încălcării normelor vamale. Diferențele existente în ceea ce privește aplicarea legislației vamale pe întregul teritoriu vamal al Uniunii nu s-ar reduce, iar riscul de a se constata limitarea egalității de tratament al operatorilor economici, indiferent de statul membru în care aceștia sunt stabiliți, ar continua să fie o realitate.

6.2. Opțiunea de politică B — o modificare a legislației actuale în cadrul juridic în vigoare al UE

Diferențele existente între sistemele statelor membre de sancționare a încălcărilor vamale ar fi atenuate, dat fiind că sancțiunile fără caracter penal impuse în caz de încălcare a dispozițiilor vamale ar fi aceleași în întreaga Uniune. În mod similar, limitările referitoare la egalitatea de tratament al operatorilor economici cu privire la accesul la simplificările vamale ar tinde, de asemenea, să fie mult mai atenuate, deoarece calificarea unui comportament ca reprezentând o „încălcare gravă și repetată a dispozițiilor vamale” sau o „încălcare de importanță neglijabilă”, calificare necesară pentru a se stabili dacă operatorul are un „istoric referitor la respectarea cerințelor vamale”, nu ar mai fi lăsată la latitudinea statelor membre, ci ar fi definită mai degrabă la nivelul Uniunii. Cu toate acestea, decizia privind tipul de comportamente care trebuie considerate a fi încălcări ale legislației vamale și care trebuie să fie pedepsite cu sancțiuni vamale fără caracter penal ar rămâne de competența statelor membre, astfel încât tratamentul aplicat operatorilor economici s-ar diferenția în continuare în funcție de statul membru competent în domeniu, ceea ce înseamnă că dacă s-ar recurge la această opțiune nu s-ar aborda toate problemele identificate (obligatii internaționale, punerea în aplicare a altor politici etc.).

6.3. Opțiunea de politică C — adoptarea unei măsuri legislative privind apropierea tipurilor de încălcări ale dispozițiilor vamale și de sancțiuni fără caracter penal

Această opțiune ar garanta o legislație comună și simplificată (în măsura în care principalele obligații și lista încălcărilor vor fi comune, întocmai ca și tipul și baremul de sancțiuni vamale), simplificarea punerii în aplicare de către statele membre, precum și o aplicare mai eficientă a legislației vamale. Se vor obține clarificări ulterioare cu privire la „proporționalitatea” sancțiunii, în sensul că o serie de încălcări vor face obiectul unor sancțiuni fără caracter penal.

Ar reieși în mod direct din cele menționate anterior (detectarea încălcărilor dispozițiilor vamale) că încasarea în timp util a veniturilor (resurse proprii) va face obiectul unor îmbunătățiri, inclusiv datorită creșterii ratelor de conformitate a declarațiilor, întrucât riscul de breșe create de existența unor legislații naționale divergente va fi limitat.

Respectarea de către Uniune a obligațiilor care îi revin în temeiul OMC ar fi consolidată prin existența unui instrument juridic care ar stabili o gamă comună de sancțiuni aplicate în cazul încălcării dispozițiilor vamale ale UE.

Egalitatea de tratament aplicat operatorilor economici în ceea ce privește accesul lor la statutul de AEO și la simplificările vamale va fi asigurată, dat fiind că vor exista mai puține diferențe între statele membre în ceea ce privește tratamentul aplicat în cazul încălcărilor grave. În acest mod, interpretarea criteriului privind „respectarea legislației vamale” va fi mai uniformă.

6.4. Opțiunea de politică D — două măsuri legislative distincte care vizează apropierea, pe de o parte, a încălcărilor și a sancțiunilor vamale fără caracter penal și, pe de altă parte, apropierea infracțiunilor și a sancțiunilor penale

Această opțiune este întemeiată, parțial, pe cea anterioară, păstrând astfel toate avantajele evidențiate deja în cadrul opțiunii C, la care se poate adăuga avantajul unei intervenții a UE în ambele domenii de sancționare, atât în cel penal, cât și în cel fără caracter penal.

Cu toate acestea, în cazul în care se justifică o acțiune la nivelul Uniunii, legiuitorul Uniunii trebuie să decidă dacă sunt necesare sancțiuni penale sau dacă sunt suficiente sancțiuni administrative comune. Temeiul juridic al măsurii legislative în materie penală - articolul 83 alineatul (2) din TFUE - se bazează pe ideea de a se recurge la dreptul penal doar în ultimă instanță. Ca atare, propunerile de drept penal întemeiate pe articolul de lege sus-menționat vor viza, în mod normal, domenii în care există deja regimuri de sancțiuni ale Uniunii. Ne aflăm într-un domeniu în care nu s-a stabilit încă niciun regim de sancțiuni la nivelul UE. Prin urmare, nu există suficiente elemente de probă pentru a se concluziona că dreptul penal este necesar. În plus, recenta propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal¹ acoperă parțial unele dintre încălcările dispozițiilor vamale care au un impact asupra colectării resurselor proprii. În consecință, pentru a se stabili dacă încălcările dispozițiilor vamale care țin de dreptul penal necesită o acțiune legislativă, ar fi oportun să se aștepte ca măsura legislativă fără caracter penal să intre în vigoare și ca Directiva privind protecția intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal să fie pusă în aplicare.

7. EVALUAREA COMPARATIVĂ A OPȚIUNILOR

Tabelul de mai jos a fost întocmit pentru a prezenta eficacitatea fiecărei opțiuni, contribuind astfel la analizarea opțiunii preferate

Opțiuni	Impact economic	Efecte asupra mediului	Costuri administrative suplimentare pentru statele membre	Coerența politicilor	Drepturi fundamentale	Evaluare generală
A	0	0	0	0	0	0
B	+	+	++	0	0	+
C	+++	++	++	+++	++	+++
D	++	++	+	+	++	++

Amploarea impactului în comparație cu scenariul de referință (indicat prin 0): 0, nu se prevede nicio schimbare în raport cu scenariul de referință; + la +++, un impact pozitiv scontat a cărui intensitate este indicată prin numărul de plusuri.

¹ COM (2012)363/3.

8. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

- **Statele membre**

vor furniza Comisiei răspunsuri la aceleași cazuri care au fost prezentate în cadrul grupului de proiect privind sancțiunile vamale, pentru a se evalua eficacitatea acestei inițiative. În plus, statele membre vor oferi unele informații privind modul în care țin seama de istoricul operatorilor economici referitor la respectarea cerințelor vamale atunci când acordă accesul la simplificări vamale și la statutul de AEO. Acestea vor transmite alte date cu caracter general, ca, de exemplu, numărul de declarații depuse, numărul sancțiunilor aplicate și valoarea medie a acestora.

- **Operatorii economici**

vor răspunde la un chestionar care cuprinde aceleași întrebări ca cel de al doilea chestionar utilizat pentru întocmirea prezentului raport, precum și câteva întrebări suplimentare necesare pentru a se evalua în ce măsură această inițiativă a determinat o îmbunătățire a competitivității.