



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.12.2019
COM(2019) 636 final

2019/0279 (NLE)

Pacote eTIR

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Comité de Gestão da Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo das Cadernetas TIR no que respeita às propostas de emendas à Convenção TIR

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta diz respeito à decisão que estabelece a posição a adotar, em nome da União, no Comité de Gestão instituído pela Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo das Cadernetas TIR¹ («a Convenção TIR»), no âmbito da adoção prevista das emendas relativas à introdução da base jurídica para o procedimento eletrónico TIR (eTIR)

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. A Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo das Cadernetas TIR

A Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo das Cadernetas TIR, de 14 de novembro de 1975 («a Convenção TIR»), visa facilitar o transporte internacional de mercadorias a partir das estâncias aduaneiras de partida até às estâncias aduaneiras de destino, passando por tantos países quanto forem necessários.

A Convenção TIR entrou em vigor em 1978. Desde janeiro de 2019, existem 76 partes na Convenção, incluindo 75 Estados e a União Europeia. A União Europeia é parte na Convenção TIR² desde 20 de junho de 1983. Todos os Estados-Membros são partes na Convenção TIR.

2.2. O Comité de Gestão

O Comité de Gestão atua no âmbito da Convenção TIR. O seu papel consiste em examinar e adotar emendas à Convenção TIR. As propostas são submetidas a votação e cada Estado, que é parte e está representado numa sessão do Comité de Gestão, dispõe de um voto. A União tem competência exclusiva no domínio aduaneiro regido pela Convenção TIR. No entanto, a União, enquanto organização internacional, não tem direito de voto; os Estados-Membros são partes contratantes e com direito de voto.

As emendas à Convenção TIR são adotadas por uma maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. Para tomar uma decisão, é necessário um quórum de, pelo menos, um terço dos Estados que são partes contratantes.

2.3. Ato previsto do Comité de Gestão

Na sua sessão de fevereiro de 2020, o Comité de Gestão deverá tomar uma decisão sobre a adoção das emendas propostas à Convenção TIR (o «ato previsto»).

O objetivo do ato previsto é proporcionar a base jurídica necessária para o regime eTIR. Esta base jurídica será constituída por um novo anexo 11 da Convenção TIR e por várias emendas com ele relacionadas, tanto no que diz respeito ao corpo do texto como ao anexo 9 da Convenção.

O ato previsto tornar-se-á vinculativo para as Partes nos termos do artigo 59.º da Convenção TIR, que estabelece o seguinte: «*Sob reserva das disposições do artigo 60º, qualquer proposta de emenda comunicada ao abrigo das disposições do parágrafo anterior entrará em*

¹ TIR significa «Transports Internationaux Routiers», ou seja, «Transportes Internacionais Rodoviários».

² Regulamento (CEE) n.º 2112/78 do Conselho, de 25 de julho de 1978, relativo à conclusão da Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado a coberto das Cadernetas TIR (Convenção TIR), feita em Genebra em 14 de novembro de 1975 (JO L 252 de 14.9.1978, p. 1).

vigor relativamente a todas as Partes Contratantes três meses após o termo de um período de doze meses contado a partir da data em que a comunicação tenha sido feita, se durante esse período nenhuma objeção à emenda proposta tiver sido notificada por um Estado Parte Contratante ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas. Se, em conformidade com o n.º 3 do presente artigo, tiver sido notificada uma objeção à emenda proposta, a emenda será considerada como não tendo sido aceite e não produzirá qualquer efeito.»

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

3.1 Descrição das emendas propostas à Convenção TIR

Uma vez que a Convenção TIR é da competência exclusiva da União, a União deve adotar uma posição comum para todos os seus Estados-Membros que sejam partes contratantes na Convenção TIR as emendas propostas. A decisão a adotar consiste em ficar ou não vinculado ao novo anexo 11 proposto, que visa proporcionar a base jurídica para a possibilidade de se utilizar um procedimento eletrónico em vez da caderneta TIR. Note-se, contudo, que, mesmo que decidisse ficar vinculada pelo novo anexo 11 proposto, a União e os seus Estados-Membros continuariam a ter flexibilidade para decidir quando ligar os seus sistemas informáticos ao sistema eTIR gerido pelas Nações Unidas.

É apresentada a seguir uma explicação pormenorizada do conteúdo do novo anexo 11 proposto, bem como das emendas propostas ao texto da Convenção TIR, que são consequência da introdução do novo anexo 11.

Artigos da Convenção relacionados com o anexo 11

O novo anexo 11 não pode ser aplicado sem que o texto e o anexo 9 da Convenção TIR sejam alterados.

A proposta de aditamento de uma nova alínea s) ao artigo 1.º da Convenção TIR foi elaborada para dar uma definição de «regime eTIR», que é um procedimento TIR, implementado através do intercâmbio eletrónico de dados, que fornece o equivalente funcional à caderneta TIR. Este artigo também consagra que o «regime eTIR» é legalmente definido no novo anexo 11 da Convenção TIR.

A proposta de emenda da alínea b) do artigo 3.º da Convenção TIR é necessária para especificar que o transporte TIR efetuado através do regime eTIR deve ser garantido por uma associação autorizada.

A proposta de emenda ao artigo 43.º da Convenção TIR visa ter em conta a nova nota explicativa do anexo 11, parte II, que interpreta certas disposições da Convenção e dos seus anexos. Esta emenda pode ser considerada de carácter redacional.

A proposta de introdução de um novo artigo 58.º-C na Convenção TIR tem em vista a criação do Organismo de Execução Técnica. Este organismo será responsável pela adoção e alteração das especificações técnicas eTIR, em conformidade com as especificações conceptuais e funcionais adotadas pelo Comité de Gestão.

A proposta de emenda ao artigo 59.º, de introdução de um novo artigo 60.º-A e de emenda ao artigo 61.º da Convenção TIR contem o procedimento para a entrada em vigor do anexo 11 e as futuras emendas. O anexo 11 entrará em vigor em relação a todas as partes contratantes, com exceção das que notifiquem a sua não aceitação ao Secretário-Geral das Nações Unidas. Por conseguinte, tal conduzirá a uma situação em que algumas partes contratantes na Convenção TIR ficarão vinculadas por este novo anexo e outras não.

A proposta do aditamento de uma nova subalínea xi) no n.º 3 da 1.ª parte do anexo 9 cria um novo dever para as associações autorizadas no caso de uma situação de contingência durante um regime eTIR. A pedido das autoridades competentes, as associações terão de confirmar que o transporte é efetuado ao abrigo do regime eTIR, que a garantia é válida e fornecer quaisquer outras informações pertinentes relacionadas com o transporte TIR.

Novo anexo 11

A primeira parte do anexo 11 é composta por 14 artigos que descrevem em pormenor o funcionamento do futuro regime eTIR.

O artigo 1.º sublinha que as disposições deste anexo devem aplicar-se apenas às partes contratantes vinculadas pelo anexo 11, conforme previsto no novo artigo 60.º-A, n.º 1, da Convenção TIR, e que o regime eTIR não pode ser utilizado para os transportes que se realizam em parte no território de uma parte contratante que não esteja vinculada pelo anexo 11 e que seja um Estado-Membro de uma união aduaneira ou económica com um território aduaneiro único.

O artigo 2.º estabelece as definições necessárias para descrever corretamente o novo sistema eTIR. Neste artigo, são definidos os seguintes termos: «sistema internacional eTIR», «especificações eTIR», «dados TIR antecipados», «dados da alteração antecipados», «dados da declaração», «declaração», «documento de acompanhamento» e «autenticação».

As notas explicativa do artigo 2.º, alínea h), sublinham que, até ser estabelecida e descrita uma abordagem harmonizada nas especificações eTIR, as partes contratantes terão alguma flexibilidade para autenticar o titular do regime eTIR nos termos da respetiva ordem jurídica. Indicam igualmente que será garantida a segurança do intercâmbio de dados entre o sistema internacional eTIR e as autoridades competentes, como definido nas especificações técnicas eTIR.

O artigo 3.º trata da implementação concreta do sistema eTIR, que exige que as partes contratantes liguem os seus sistemas informáticos ao sistema internacional eTIR. No entanto, este artigo, de acordo com a redação proposta pela União, confere às partes contratantes vinculadas pelo anexo 11 a flexibilidade de estabelecerem a data para a ligação dos seus sistemas aduaneiros ao sistema internacional eTIR. Este ponto é crucial para a União, uma vez que terá impacto nos sistemas informáticos aduaneiros de todos os Estados-Membros e nos componentes centrais acolhidos pela Comissão Europeia (bem como nas especificações do sistema comum da UE). Consequentemente, mesmo que estivessem vinculados pelo anexo 11 e tivessem uma palavra a dizer em relação a futuras emendas, a União e os seus Estados-Membros teriam a liberdade de escolher quando ligar os seus sistemas ao novo sistema internacional eTIR.

A nota explicativa do artigo 3.º, n.º 2, recomenda às partes contratantes vinculadas pelo anexo 11 que atualizem os seus sistemas aduaneiros nacionais e que assegurem a sua ligação ao sistema internacional eTIR logo que entre em vigor o anexo 11. No entanto, em conformidade com o pedido apresentado pela União, deixa aos serviços aduaneiros ou às uniões económicas a flexibilidade de decidir fixar uma data posterior, o que lhes permitirá dispor de tempo para estabelecer a ligação entre os sistemas aduaneiros nacionais de todos os seus Estados membros e o sistema internacional eTIR.

O artigo 4.º estabelece a composição, as funções e as disposições relativas ao regulamento interno do novo Organismo de Execução Técnica criado pelo novo artigo 58.º-C da Convenção TIR. É importante sublinhar que apenas as partes contratantes vinculadas pelo anexo 11 serão membros deste organismo. As partes contratantes que não tenham aceitado o

anexo 11 só podem participar nas sessões do Organismo de Execução Técnica na qualidade de observadores.

O artigo 5.º explica de que forma o novo Organismo de Execução Técnica se preparará para a adoção e a alteração da especificação conceptual e funcional do sistema internacional eTIR pelo Comité de Gestão. Este artigo especifica também a forma como o Organismo de Execução Técnica prepara e adota ou emenda as especificações técnicas do regime eTIR em conformidade com as especificações conceptuais e funcionais.

O artigo 6.º descreve a apresentação dos dados TIR antecipados. Estes dados serão apresentados pelos operadores de forma antecipada por via eletrónica. As autoridades competentes terão de publicar a lista de todos os meios eletrónicos através dos quais podem ser apresentados os dados TIR antecipados e os dados relativos à alteração. A interpretação deste artigo deve ser efetuada em conjugação com o projeto de artigo 9.º do anexo 11, que descreve como podem ser aditados requisitos relativos a dados adicionais, impostos pela legislação, aos dados TIR antecipados. Este artigo determina ainda que as partes contratantes devem facilitar a apresentação desses dados adicionais juntamente com os dados TIR antecipados.

A nota explicativa do artigo 6.º, n.º 3, recomenda à parte contratante vinculada pelo anexo 11 que reconheça os métodos indicados nas especificações eTIR para apresentar os dados TIR antecipados.

O artigo 7.º define os mecanismos necessários para autenticação do titular, ou do seu representante, que apresenta os dados TIR antecipados às autoridades competentes. É importante salientar que as partes contratantes vinculadas pelo anexo 11 terão de aceitar os dados da declaração recebidos das autoridades competentes do país de partida e do país em que é solicitada uma alteração dos dados da declaração através do sistema internacional eTIR.

A nota explicativa do artigo 7.º, n.º 2, garante que o sistema internacional eTIR pode confirmar a integridade dos dados TIR antecipados ou da alteração antecipada enviados pelo titular.

A nota explicativa do artigo 7.º, n.º 4, garante que o sistema internacional eTIR pode confirmar a integridade dos dados da declaração enviados pelas autoridades competentes.

O artigo 8.º recorda um princípio fundamental da Convenção TIR, que é o reconhecimento mútuo da autenticação do titular efetuada pelas autoridades competentes das partes contratantes vinculadas pelo anexo 11.

A nota explicativa do artigo 8.º, garante que o sistema internacional eTIR pode confirmar a integridade da referência ao titular recebida das autoridades competentes que aceitaram a declaração.

O artigo 10.º introduz um procedimento de contingência no caso de um regime eTIR ser inviabilizado por razões técnicas e recorda as obrigações das associações garantistas nacionais nessa situação.

Os artigos 11.º e 12.º descrevem a forma como o sistema internacional eTIR será acolhido, financiado e gerido. Desde o início do debate sobre esta questão, a União é favorável à solução proposta de dispor de um sistema eTIR acolhido e gerido diretamente sob os auspícios da Comissão Económica para a Europa, a fim de assegurar a independência do sistema internacional eTIR em relação à organização internacional (atualmente a IRU).

A nota explicativa do artigo 11.º, n.º 3, clarifica as regras para financiar os custos operacionais do sistema internacional eTIR, caso os custos devam ser cobertos através de um montante por operação de transporte TIR. Neste caso, as partes contratantes têm a responsabilidade de

decidir sobre os mecanismos de financiamento adequados e as respetivas modalidades. O orçamento será aprovado pelo Comité de Gestão.

O artigo 13.º estabelece as regras relativas à publicação da lista das estâncias aduaneiras capazes de gerir as operações eTIR. As autoridades competentes asseguram que a lista das estâncias aduaneiras capazes de realizar operações TIR ao abrigo do regime eTIR esteja correta e atualizada na base de dados eletrónica das estâncias aduaneiras aprovadas, elaborada e mantida pela Comissão de Controlo TIR.

O artigo 14.º especifica que a apresentação de dados para finalizar a operação TIR se considera cumprida pela aplicação do regime eTIR.

3.2 Posição proposta

A União partilha o objetivo do novo anexo 11 proposto da Convenção TIR: depois de mais de 15 anos de trabalhos preparatórios, chegou o momento de dar um passo no sentido de um ambiente TIR eletrónico. Esta abordagem está em plena consonância com a política e a legislação da UE sobre as alfândegas eletrónicas, que se baseia na transição dos serviços aduaneiros para um ambiente sem papel, totalmente eletrónico e interoperável, norteado pelos valores fundamentais de simplicidade, serviço e celeridade.

As consultas sobre as emendas propostas foram realizadas com os Estados-Membros no âmbito do Grupo de Peritos Aduaneiros para o regime TIR (coordenação Genebra). Foram efetuadas novas consultas durante as sessões do Grupo de Trabalho da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes. A Comissão Europeia, em nome da União e de alguns dos seus Estados-Membros, participou igualmente no grupo de peritos criado sob os auspícios da UNECE para elaborar disposições legais e técnicas relativas ao regime eTIR.

A coordenação interna e os debates conjuntos com os Estados-Membros demonstraram claramente que existe um amplo apoio ao novo anexo 11 proposto.

Propõe-se, por conseguinte, que a União apoie a adoção das emendas relativas à introdução da base jurídica do procedimento eletrónico TIR (eTIR).

4. 4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica processual

4.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a adoção de decisões que definam *«as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo»*.

O artigo 218.º, n.º 9, do TFUE é aplicável independentemente de a União ser ou não membro da instância ou parte no acordo³.

A noção de *«atos que produzam efeitos jurídicos»* inclui os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas do direito internacional que regem a instância em questão. Esta noção inclui ainda os instrumentos que não têm um efeito vinculativo por força do direito

³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014, no processo C-399/12, Alemanha/Conselho, ECLI:EU:C:2014:2258, n.º 64.

internacional, mas que «*tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União*»⁴.

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

O Comité de Gestão é uma instância criada por um acordo, a saber, a Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo das Cadernetas TIR.

O ato que o Comité de Gestão deve adotar é um ato que produz efeitos jurídicos. O ato previsto será vinculativo por força do direito internacional, em conformidade com os artigos 59.º e 60.º da Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo das Cadernetas TIR.

A base jurídica processual da decisão proposta é o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

4.2. Base jurídica material

4.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto em relação ao qual é adotada uma posição em nome da União. Se o ato previsto prosseguir duas finalidades ou tiver duas componentes, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como sendo principal e a outra apenas acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, nomeadamente a exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante.

4.2.2. Aplicação ao caso em apreço

O objetivo e o conteúdo principais do ato previsto estão relacionados com as alfândegas.

A base jurídica material da decisão proposta é, por conseguinte, o artigo 207.º do TFUE.

4.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta deve ser o artigo 207.º, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

5. PUBLICAÇÃO DO ATO PREVISTO

Dado que o ato do Comité de Gestão irá emendar a Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo das cadernetas TIR e os seus anexos, é adequado publicá-lo no *Jornal Oficial da União Europeia* após a sua adoção.

⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014 no processo C-399/12, Alemanha/Conselho, ECLI:EU:C:2014:2258, n.ºs 61 a 64.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Comité de Gestão da Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo das Cadernetas TIR no que respeita às propostas de emendas à Convenção TIR

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 207.º, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) A Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias efetuado ao abrigo das Cadernetas TIR, de 14 de novembro de 1975 («Convenção TIR»), foi celebrada, em nome da União, através do Regulamento (CEE) n.º 2112/78⁵ do Conselho e entrou em vigor na Comunidade em 20 de junho de 1983⁶.
- (2) Nos termos do artigo 59.º da Convenção TIR, o Comité de Gestão pode adotar emendas por uma maioria de dois terços das partes contratantes presentes e votantes.
- (3) Durante a sessão de fevereiro de 2020, o Comité de Gestão adotará um novo anexo 11 e as correspondentes emendas à Convenção TIR.
- (4) É conveniente definir a posição a adotar em nome da União no âmbito Comité de Gestão, dado que as alterações à Convenção TIR serão vinculativas para a União.
- (5) A União apoia o novo anexo 11 da Convenção TIR e as emendas necessárias ao corpo da Convenção TIR, uma vez que segue a orientação política estabelecida pelo Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁷, de acordo com a qual, em princípio, todas as comunicações com as autoridades aduaneiras devem ser eletrónicas.
- (6) Uma nova alínea s) do artigo 1.º da Convenção TIR definirá o «regime eTIR» aplicável ao intercâmbio eletrónico de dados entre as autoridades aduaneiras.
- (7) Um novo artigo 58.º da Convenção TIR permitirá a criação de um Organismo de Execução Técnica que deverá adotar as especificações técnicas do sistema internacional eTIR.
- (8) Um novo artigo 60.º-A estabelecerá o procedimento especial para a entrada em vigor do novo anexo 11 da Convenção TIR e das suas futuras emendas.

⁵ Regulamento (CEE) n.º 2112/78 do Conselho, de 25 de julho de 1978, relativo à conclusão da Convenção Aduaneira relativa ao Transporte Internacional de Mercadorias a coberto das Cadernetas TIR (Convenção TIR), feita em Genebra em 14 de novembro de 1975 (JO L 252 de 14.9.1978, p. 1).

⁶ JO L 31 de 2.2.1983, p. 13.

⁷ Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

- (9) As emendas aos artigos 43.º, 59.º e 61.º são necessárias para a introdução do novo anexo 11.
- (10) O novo anexo 11 da Convenção TIR destina-se a permitir que as partes contratantes vinculadas pela Convenção façam uso das operações eTIR. Deste modo, a União e os seus Estados-Membros poderão escolher de forma flexível em que momento devem ligar os seus sistemas ao sistema eTIR internacional.
- (11) A posição a adotar em nome da União no âmbito do Comité de Gestão deve, por conseguinte, basear-se no projeto de emendas em anexo à presente decisão,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a adotar, em nome da União, na 72.ª sessão do Comité de Gestão ou numa sessão subsequente baseia-se no projeto de emendas que acompanha a presente decisão.

Artigo 2.º

A posição referida no artigo 1.º deve ser expressa, de forma conjunta, pelos Estados-Membros da União que são membros do Comité de Gestão.

Artigo 3.º

O representante da União no Comité de Gestão pode acordar novas alterações ao projeto de emenda do artigo 1.º da presente decisão, se as negociações assim o exigirem.

Artigo 4.º

A presente decisão entra em vigor na data da sua adoção.

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*