II

(Προπαρασκευαστικές πράξεις)

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Γνωμοδότηση για την πρόταση κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου σχετικά με το ενιαίο διοικητικό έγγραφο[1]

(91/C 60/01)

Στις 4 Σεπτεμβρίου 1990, και σύμφωνα με το άρθρο 100 Α της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα βιομηχανίας, εμπορίου, βιοτεχνίας και υπηρεσιών, στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, κατάρτισε τη γνωμοδότησή του στις 5 Δεκεμβρίου 1990 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Giacomelli.

Κατά τη 282η σύνοδο ολομέλειας, συνεδρίαση της 18ης Δεκεμβρίου 1990, η ΟΚΕ υιοθέτησε ομόφωνα πλην 1 αποχής, την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η ΟΚΕ επικροτεί καταρχήν την υπό εξέταση πρόταση κανονισμού, στο μέτρο που η Επιτροπή, με τη συγχώνευση των τριών κανονισμών που διέπουν το ενιαίο διοικητικό έγγραφο, αποσκοπεί στο να λάβει υπόψη τη νέα κατάσταση, όπως αυτή θα διαμορφωθεί μετά την 31η Δεκεμβρίου 1992, ημερομηνία που ορίζει το άρθρο 8 Α της συνθήκης που τροποποιήθηκε από την Ενιαία Πράξη για την υλοποίηση της μεγάλης εσωτερικής αγοράς, επακόλουθο της οποίας θα είναι η κατάργηση των ενδοκοινοτικών συνόρων και η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών.

1.2. Συνέπεια τούτου θα είναι ότι στα εσωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας θα καταργηθούν οι έλεγχοι και οι διατυπώσεις, ενώ οι όροι συναλλαγής αγαθών και εμπορευμάτων θα είναι ταυτόσημοι με εκείνους υπό τους οποίους διενεργούνται οι εν λόγω συναλλαγές στο εσωτερικό ενός και του αυτού κράτους μέλους.

1.3. Αν και είναι δυνατόν να επικροτηθεί η συγχώνευση των τριών ισχυόντων κανονισμών στον τομέα αυτό, είναι επίσης αληθές ότι εγείρει ορισμένα ερωτήματα τα οποία θα εξετασθούν στο κεφάλαιο 3 της παρούσας γνωμοδότησης.

2. Ιστορική αναδρομή

2.1. Υπενθυμίζεται ότι παλαιότερα, μετά από εκτενείς συζητήσεις μεταξύ των εκπροσώπων των αρμοδίων διοικήσεων των κρατών μελών, η Επιτροπή είχε καταρτίσει προτάσεις, που υιοθετήθηκαν ομόφωνα από το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 215 της συνθήκης, και οι οποίες αποσκοπούσαν στην απλούστευση των διατυπώσεων κατά τις ενδοκοινοτικές εμπορευματικές συναλλαγές. Οι προτάσεις αυτές προέβλεπαν μια γενική απλούστευση των σχετικών εγγράφων με συνέπεια την αντικατάσταση των διαφόρων κοινοτικών και εθνικών εντύπων, που χρησιμοποιούνταν τότε στις συναλλαγές για την αποστολή εμπορευμάτων, για το κοινοτικό διαμετακομιστικό εμπόριο, για τη διάθεση στην αγορά των κοινοτικών εμπορευμάτων ή για την υπαγωγή τους σε ένα τελείως διαφορετικό καθεστώς στο κράτος μέλος προορισμού, από ένα ενιαίο διοικητικό έγγραφο. Κατά το πνεύμα των συντακτών των προτάσεων, η θέσπιση ενός διοικητικού εγγράφου θεωρείτο ήδη τότε ως ενδιάμεσο στάδιο της πορείας προς την κατάργηση όλων των διοικητικών διατυπώσεων στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές αγαθών και εμπορευμάτων.

2.2. Το ενιαίο διοικητικό έγγραφο, που σήμαινε ουσιαστική ελάφρυνση του διοικητικού φόρτου εργασίας των επιχειρήσεων, ιδίως των μικρομεσαίων, θεσπίσθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 678/85 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 1985, που συμπληρώθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 679/85 του Συμβουλίου της ιδίας ημερομηνίας, σχετικά με το υπόδειγμα του εντύπου διασάφησης που έπρεπε να χρησιμοποιείται στις ενδοκοινοτικές εμπορευματικές συναλλαγές. Το εν λόγω απλουστευμένο έγγραφο θα είχε ως αποτέλεσμα την εναρμόνιση των πληροφοριών που παρέχονται στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών συναλλαγών, δεδομένου ότι θα έπρεπε να περιλαμβάνει μόνο πληροφορίες που θα εξακολουθούσαν να θεωρούνται ως δικαιολογημένες στις εν λόγω συναλλαγές.

[1] ΕΕ αριθ. C 214 της 29. 8. 1990, σ. 11.

2.3. Το τρίπτυχο των νομοθετικών πράξεων στον τομέα του ενιαίου διοικητικού εγγράφου ολοκληρώθηκε τελικά με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1900/85 του Συμβουλίου, της 8ης Ιουλίου 1985, σχετικά με τη θέσπιση κοινοτικών εντύπων διασάφησης εξαγωγής και εισαγωγής, που ισχύει για τα εμπορεύματα τα οποία, στο πλαίσιο των συναλλαγών με τρίτες χώρες ή των ενδοκοινοτικών εμπορευματικών συναλλαγών, δεν ανταποκρίνονται στους όρους του άρθρου 9, παράγραφος 2 της συνθήκης (προϊόντα καταγωγής κρατών μελών ή προϊόντα προελεύσεως τρίτων χωρών που ευρίσκονται σε ελεύθερη κυκλοφορία εντός των κρατών μελών).

3. **Γενικές παρατηρήσεις**

3.1. Από την ημερομηνία δημιουργίας της ενιαίας αγοράς, δηλαδή από την 1η Ιανουαρίου 1993, τα αγαθά και τα εμπορεύματα που ορίζονται στο άρθρο 9, παράγραφος 2, της συνθήκης, θα μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα εντός της Κοινότητας χωρίς να αποτελούν αντικείμενο οιουδήποτε ελέγχου, ή οιασδήποτε διατύπωσης, με τρόπο ώστε το ενιαίο διοικητικό έγγραφο να μην απαιτείται πλέον για το είδος αυτό συναλλαγών.

3.2. Το ενιαίο διοικητικό έγγραφο θα εξακολουθήσει να χρησιμοποιείται για τις συναλλαγές εμπορευμάτων με τρίτες χώρες τα οποία δεν κυκλοφορούν ελεύθερα στην Κοινότητα, καθώς και για τις εισαγωγές και τις εξαγωγές στο εμπόριο με τρίτες χώρες. Επίσης, η προσκόμιση του ενιαίου διοικητικού εγγράφου θα εξακολουθήσει να απαιτείται κατά τη μεταβατική περίοδο προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην Κοινότητα για τις συναλλαγές μεταξύ της Κοινότητας των δέκα και των δύο εν λόγω χωρών, καθώς και για τις μεταξύ της Πορτογαλίας και της Ισπανίας συναλλαγές εμπορευμάτων που δεν έχουν ακόμη απαλλαγεί τελείως από δασμούς και ανάλογους φόρους.

3.3. Εξάλλου, επειδή οι διατάξεις που διέπουν το ενιαίο διοικητικό έγγραφο τροποποιήθηκαν στο μεταξύ από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1062/87 της Επιτροπής, της 27ης Μαρτίου 1987, σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή και την απλούστευση του καθεστώτος κοινοτικού διαμετακομιστικού εμπορίου, και από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1900/85, που προαναφέρθηκε στο σημείο 2.3, σχετικά με τα έντυπα διασάφησης εισαγωγής και εξαγωγής, πρέπει να επιδοκιμασθεί η πρόθεση της Επιτροπής, που δικαιολογείται από τις μεταρρυθμίσεις οι οποίες είναι συνυφασμένες με την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, να συγχωνευθούν τα διάφορα υπάρχοντα κείμενα ώστε να αντικατασταθούν από ένα νέο κανονισμό που να συνεπάγεται την ουσιαστική προσαρμογή του πεδίου εφαρμογής. Όπως αναφέρθηκε στο σημείο 1.3 της παρούσας γνωμοδότησης, η επιδοκιμασία αυτή συνδυάζεται, ωστόσο, με ορισμένες επιφυλάξεις που εκφράζονται στις παραγράφους που ακολουθούν.

3.4. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 678/85 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 1985, σχετικά με την απλούστευση των διαπιστώσεων κατά τις εμπορευματικές συναλλαγές στο εσωτερικό της Κοινότητας, κανονισμός του οποίου η κατάργηση προβλέπεται από το άρθρο 9 της υπό εξέταση πρότασης, περιλαμβάνει στο άρθρο 10 ιδιαίτερα λεπτομερείς διατάξεις αναφορικά με την ακύρωση ή τη διόρθωση της δήλωσης από τον διασαφηστή. Οι διατάξεις αυτές απαντώνται με μια ορισμένη μορφή στη ρύθμιση για τα εμπορεύματα σε ελεύθερη κυκλοφορία. Καθώς το άρθρο 63 της πρότασης κανονισμού του Συμβουλίου που θεσπίζει τον κοινοτικό τελωνειακό κώδικα, κάνει ορισμένες αναφορές στο θέμα αυτό, θα ήταν σκόπιμο, κατά τη γνώμη της ΟΚΕ - δεδομένου ότι το ενιαίο διοικητικό έγγραφο διατηρείται για τις συναλλαγές (εμπόριο με τις τρίτες χώρες, μεταβατική περίοδος αναφορικά με την Ισπανία και την Πορτογαλία) οι οποίες ορίζονται στο άρθρο 1 της υπό εξέταση γνωμοδότησης - να περιληφθούν, με στόχο τους χρήστες, ώστε το έγγραφο της Επιτροπής να καταστεί πληρέστερο, οι διατάξεις σχετικά με την ακύρωση ή τη διόρθωση της διασάφησης.

3.5. Οι διατάξεις οι οποίες επιτρέπουν «την εφαρμογή απλουστευμένων διαδικασιών που βασίζονται ή όχι στη χρησιμοποίηση της πληροφορικής» επικροτούνται καταρχήν, είναι όμως λυπηρό το γεγονός ότι δεν διατυπώνονται με σαφέστερο τρόπο. Συνεπώς, η ΟΚΕ προτείνει, αντί να ανατεθεί η ρύθμιση των εν λόγω διαδικασιών στην επιτροπή του «ενιαίου διοικητικού εγγράφου» η οποία προβλέπεται στο άρθρο 6 της υπό εξέταση πρότασης, να περιληφθούν ρητώς στην πρόταση κανονισμού ορισμένα βασικά στοιχεία του άρθρου 14 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 678/85, που αναφέρεται παραπάνω, π.χ. η δυνατότητα, ύστερα από έγκριση των αρμόδιων αρχών, να επισυνάπτονται στο ενιαίο διοικητικό έγγραφο κατάλογοι περιγραφής των εμπορικών χαρακτηριστικών των αγαθών με σκοπό την τήρηση των διατυπώσεων, ή ακόμη τη δυνατότητα να επιτρέπουν τα κράτη μέλη την εξαίρεση από τη διαδικασία της χρησιμοποίησης του ενιαίου εγγράφου, σε περίπτωση εφαρμογής των ειδικών διατάξεων που προβλέπονται για την ταχυδρομική αποστολή επιστολών και δεμάτων, κλπ.

3.6. Το άρθρο 7 ρυθμίζει τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες της επιτροπής του «ενιαίου διοικητικού εγγράφου» η οποία προεδρεύεται από εκπρόσωπο της Επιτροπής και αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών μελών.

Όπως έχει ήδη διαπιστωθεί στην περίπτωση συστάσεως επιτροπών σε άλλους τομείς, π.χ. στον τομέα των στατιστικών, επικρατεί η τάση να ανατίθεται σε παρόμοιες επιτροπές μόνο αμιγώς συμβουλευτικός ρόλος, ενώ εναπόκειται στην Επιτροπή να «λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη» τις γνώμες των εν λόγω επιτροπών.

Όμως, όσον αφορά την υπό εξέταση πρόταση κανονισμού, η Επιτροπή προτίθεται να διευθετήσει όσο το δυνατόν περισσότερες λεπτομέρειες στο πλαίσιο και σύμφωνα με τη διαδικασία της επιτροπής του «ενιαίου διοικητικού εγγράφου».

Καίτοι εμμένει στην προτίμησή του για μια πιο ενεργό συμμετοχή των εκπροσώπων των κρατών μελών, η ΟΚΕ θεωρεί ότι δεν οφείλει να επιμείνει στην παρούσα περίπτωση στην ανάγκη να δοθεί στην εν λόγω επιτροπή ο χαρακτήρας και οι αρμοδιότητες διαχειριστικής επιτροπής. Κρίνει, όμως, σκόπιμο να προτείνει να εξασφαλισθεί στους οικονομικούς κύκλους η δυνατότητα να προσφέρουν στην εν λόγω επιτροπή, που αποτελείται από υπαλλήλους, τον καρπό της πρακτικής τους εμπειρίας. Προτείνεται, λοιπόν, να φροντίζει η επιτροπή να συμβουλεύεται τους οικονομικούς κύκλους πριν από την έκδοση των γνωμοδοτήσεών της.

3.7. Όσον αφορά την άμεση επίπτωση για την απασχόληση στον τελωνειακό τομέα (οι απώλειες θέσεων εργασίας υπολογίζονται σε 85 000), η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για την απόφαση της Επιτροπής, να χρηματοδοτήσει μια ειδική μελέτη αυτού του προβλήματος. Εντούτοις, θεωρεί ότι η Επιτροπή οφείλει να παρουσιάσει και ένα πρόγραμμα για την κατάρτιση και την αναπροσαρμογή των εργαζομένων αυτών, ώστε να δύνανται να ανταποκρίνονται στις νέες ανάγκες, τόσο στο επίπεδο πληροφορικής, όσο και στο επίπεδο των επιχειρήσεων, που πρέπει να εξοπλισθούν με κατάλληλα μέσα.

3.8. Όσον αφορά τη νομική βάση της υπό εξέταση γνωμοδότησης, οι συντάκτες παραθέτουν το άρθρο 100 της συνθήκης, αφήνοντας να εννοηθεί ότι πρόκειται για την παράγραφο 1 που παρέχει στο Συμβούλιο το δικαίωμα να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ύστερα από γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, γεγονός το οποίο δεν προκαλεί αντίρρηση καταρχήν, δεδομένου ότι στην παρούσα περίπτωση πρόκειται απλώς για απλούστευση των διατυπώσεων χωρίς δημοσιονομικές επιπτώσεις.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

Προσθήκη νέας αιτιολογικής σκέψης μετά την υπάρχουσα τέταρτη αιτιολογική σκέψη

Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 679/85 που θα καταργηθεί από την παρούσα πρόταση κανονισμού προβλέπει στην έβδομη αιτιολογική σκέψη ότι το ενιαίο διοικητικό έγγραφο πρέπει να συμπληρώνεται πάντα από τον διασαφηστή ο οποίος πρέπει να τηρεί αυστηρά τις οδηγίες του σχετικού ενημερωτικού δελτίου. Εκτός και αν η απαίτηση αυτή περιληφθεί μαζί με το ενημερωτικό δελτίο στις λεπτομέρειες εφαρμογής που θα θεσπίσει η επιτροπή του «ενιαίου διοικητικού εγγράφου» η οποία προβλέπεται στο άρθρο 6 της υπό εξέταση πρότασης, προτείνεται να παρεμβληθεί εκ νέου υπό μορφή αιτιολογικής σκέψης διατυπωμένης ως εξής:

> «ότι μετά την 1η Ιανουαρίου 1993, το ενιαίο διοικητικό έγγραφο θα συνεχίσει να χρησιμοποιείται για τα εμπορεύματα προελεύσεως τρίτων χωρών τα οποία δεν τίθενται σε ελεύθερη κυκλοφορία στην Κοινότητα, για το σύνολο των εισαγωγών και εξαγωγών στο πλαίσιο του εμπορίου με τις τρίτες χώρες, και, τέλος, κατά τη μεταβατική περίοδο της προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην Κοινότητα, για τις συναλλαγές μεταξύ των δύο εν λόγω χωρών και της Κοινότητας των Δέκα καθώς και για ορισμένες συναλλαγές μεταξύ της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, είναι σημαντικό, για λόγους εναρμόνισης των δεδομένων τα οποία πρέπει να παρέχονται, να διατηρηθεί η χρησιμοποίηση στις προαναφερόμενες συναλλαγές ενός δελτίου το οποίο περιλαμβάνει όλες τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες ώστε οι χρήστες να είναι σε θέση να συμπληρώνουν το εν λόγω έντυπο υπό τις καλύτερες συνθήκες και μπορούν να εφοδιάζονται εύκολα με ένα τέτοιο δελτίο.»

5. Συμπέρασμα

5.1. Βάσει των προηγουμένων παρατηρήσεων, η ΟΚΕ επιδοκιμάζει την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με το ενιαίο διοικητικό έγγραφο, στο μέτρο που ευθυγραμμίζεται με τις διατάξεις που πρέπει να ληφθούν ενόψει της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς την 1η Ιανουαρίου 1993.

5.2. Παρά την καταρχήν συμφωνία, η ΟΚΕ οφείλει ωστόσο να υπενθυμίσει εκ νέου τις ανησυχίες της για τη σημαντική εξασθένιση των μέσων ελέγχου της νομιμότητας στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, ιδίως όσον αφορά την καταβολή των φόρων και δασμών και τούτο εξαιτίας της κατάργησης του εγγράφου, που επιτρέπει αυτόν τον έλεγχο. Η ΟΚΕ θέλει, λοιπόν, να ελπίζει ότι ο μηχανισμός αντικατάστασης, που στηρίζεται στη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών διοικήσεων σε θέματα έμμεσης φορολογίας, θα επιτρέψει τη συμπλήρωση του κενού που προέκυψε.

Βρυξέλλες, 18 Δεκεμβρίου 1990.

Ο Πρόεδρος της

Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

François STAEDELIN