COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 12.1.2021
COM(2021) 11 final

2021/0005 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité mixto UE-Suiza creado por el Acuerdo de 25 de junio de 2009 entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a la facilitación de los controles y formalidades en el transporte de mercancías y a las medidas aduaneras de seguridad, en lo que respecta a la modificación del capítulo III y de los anexos I y II del Acuerdo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la Decisión por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité mixto en relación con la adopción prevista de modificaciones del capítulo III y de los anexos I y II del Acuerdo de 25 de junio de 2009 entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a la facilitación de los controles y formalidades en el transporte de mercancías y a las medidas aduaneras de seguridad (en lo sucesivo, «el Acuerdo»).

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. Modificación del Acuerdo relativo a la facilitación de los controles y formalidades en el transporte de mercancías y a las medidas aduaneras de seguridad

El Acuerdo, que entró en vigor el 1 de julio de 2009, ha garantizado unos flujos comerciales fluidos entre Suiza y la UE y un elevado nivel de seguridad en la cadena de suministro. El Acuerdo se basa en el principio según el cual la UE y Suiza deben establecer y aplicar al transporte de mercancías desde y hacia terceros países las mismas medidas de seguridad, lo que les permite garantizar un nivel de seguridad equivalente en sus fronteras exteriores. El Acuerdo dispensa a los operadores económicos de la obligación de presentar en aduana una declaración sumaria de entrada antes de la importación y de la exportación en el contexto del comercio bilateral entre la UE y Suiza. Por otro lado, Suiza aplica en el comercio con terceros países medidas aduaneras de seguridad equivalentes a las de la UE.

En la actualidad, cada Parte dispone de su propio sistema de gestión de las declaraciones sumarias de entrada [en la UE, el Sistema de Control de la Importación (ICS)], pero no existe ninguna conexión entre ambos.

Desde 2016, la Comisión ha venido manteniendo conversaciones preliminares con vistas a actualizar las disposiciones del Acuerdo e integrar en él la futura participación de Suiza en el nuevo programa aduanero de la UE en materia de seguridad y protección previas a la llegada, denominado el Sistema de Control de la Importación 2 (ICS2), que es un sistema centralizado.

Además, el Código Aduanero de la Unión (CAU) ha establecido medidas en el contexto del nuevo proyecto de ICS2 que modificarán sustancialmente las operaciones aduaneras previas a la carga respecto de las mercancías que entren en la UE, así como el marco común de gestión de riesgos en su conjunto. El nuevo programa llevará consigo una remodelación del proceso actual en lo que se refiere a los aspectos informáticos y jurídicos, los controles y la gestión de riesgos aduaneros y desde la perspectiva del funcionamiento del comercio. Recopilará datos sobre todas las mercancías que entren en la UE antes de su llegada. Los operadores económicos tendrán que declarar los datos relativos a la seguridad y protección en el ICS2 a través de la declaración sumaria de entrada (ENS). La obligación de empezar a presentar tales declaraciones variará en función de los distintos operadores económicos. Dependerá del tipo de servicios que presten en el transporte internacional de mercancías y estará vinculada a las tres fechas de entrega del ICS2 (15 de marzo de 2021, 1 de marzo de 2023 y 1 de marzo de 2024). La información anticipada sobre la carga y el análisis de riesgos permitirán una detección temprana de las amenazas y contribuirán a que las autoridades aduaneras intervengan en el punto más adecuado de la cadena de suministro.

Por lo tanto, el ICS2 constituye un instrumento aduanero esencial de la UE para mejorar la gestión de los controles fronterizos de seguridad y protección a la entrada, que sustenta el

programa de la UE de seguridad y protección previas a la llegada. Con el fin de mantener el mismo nivel de seguridad en las fronteras exteriores, Suiza ha aceptado adherirse al proyecto ICS2 y ser operativa a partir del 15 de marzo de 2021, fecha de inicio de la primera entrega del ICS. Estas disposiciones se aplicarán también de manera equivalente a modificaciones similares del acuerdo aduanero en materia de seguridad entre la UE y el EEE, que solo se aplica a Noruega.

Las modificaciones del Acuerdo propuestas son el resultado de negociaciones que comenzaron en noviembre de 2019 y finalizaron en octubre de 2020 entre la UE, por un lado, y Suiza y Noruega, por otro. La finalidad de las modificaciones del capítulo III del Acuerdo es tener asimismo en cuenta la evolución de la legislación pertinente de la UE en el ámbito de los operadores económicos autorizados (OEA) y el marco de gestión de riesgos y análisis de riesgos. De este modo, se garantizará un nivel equivalente de seguridad en las fronteras exteriores y se mejorará la seguridad y la protección del espacio común de seguridad.

El Acuerdo incluirá también un mecanismo de financiación (anexo I, título III), que cubrirá los costes de desarrollo y funcionamiento del ICS2 por parte de Suiza, e información pormenorizada sobre el funcionamiento del ICS2, que se expone en las disposiciones técnicas (anexo I, título II).

Por último, en materia de protección de datos, la protección y la transferencia de datos deben cumplir la normativa de la Parte contratante que realiza la transferencia, es decir, en el caso de las transferencias desde la UE, el Reglamento general de protección de datos (RGPD).

2.2. Comité mixto UE-Suiza

El Comité mixto UE-Suiza se creó en virtud del artículo 19 del Acuerdo. El Comité mixto se pronuncia de común acuerdo, en representación de cada Parte contratante.

El Comité mixto se reúne, como mínimo, una vez al año y es responsable de gestionar el Acuerdo y garantizar su correcta aplicación. A tal efecto, también puede formular recomendaciones y adoptar decisiones, como, por ejemplo, una decisión de modificación del capítulo III y de los anexos, que, a continuación, son aplicadas por las Partes contratantes de conformidad con sus propias normas.

2.3. Acto previsto del Comité mixto

El Comité mixto prevé adoptar, durante su próxima reunión o mediante canje de notas, una decisión relativa a la modificación del Acuerdo (en lo sucesivo, «el acto previsto»).

El objetivo del acto previsto es garantizar el máximo nivel de seguridad y control de las mercancías que crucen las fronteras y entren en el territorio aduanero de la UE y de Suiza.

El acto previsto tendrá carácter vinculante para las Partes, de conformidad con el artículo 21 del Acuerdo, que dispone lo siguiente: «1. El Comité mixto será responsable de la gestión y la correcta aplicación del presente Acuerdo. A este efecto, formulará recomendaciones y adoptará decisiones. 2. El Comité mixto podrá modificar mediante una decisión el capítulo III y los anexos.»

De conformidad con el artículo 22, apartado 4, del Acuerdo, si la decisión no pudiera adoptarse de forma que permita una aplicación simultánea, las modificaciones previstas en el proyecto de decisión sometidas a la aprobación de las Partes contratantes se aplicarán con carácter provisional.

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

3.1. Panorama general del Acuerdo actual

El Acuerdo de 2009 destaca las especiales relaciones bilaterales existentes entre la UE y Suiza en materia comercial y el gran interés mutuo por la aplicación de medidas de seguridad equivalentes en el ámbito aduanero. Este acuerdo sobre medidas de seguridad en el ámbito aduanero equivale al pleno reconocimiento mutuo por parte de la UE y Suiza de los controles aduaneros de seguridad y, por ende, a una ampliación efectiva del espacio de seguridad aduanera de la UE.

El Acuerdo se basa en el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión, y en los siguientes actos de ejecución y delegados:

- el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión, incluida la columna pertinente del anexo B;
- el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2089 de la Comisión, que incluye las responsabilidades de las Partes en materia de protección y control de datos;
- la Decisión de Ejecución de la Comisión sobre el Programa de Trabajo;
- el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, incluidas las columnas pertinentes del anexo B.

Con el fin de reforzar la seguridad en el comercio internacional de mercancías, la UE introdujo en 2006 nuevas medidas destinadas a garantizar unas normas más estrictas en los controles aduaneros (IP/06/1821). Entre ellas, cabe citar el establecimiento de normas y plazos aplicables a los operadores en relación con la presentación de información sobre las mercancías antes de su importación en la UE o su exportación desde ella (declaraciones electrónicas de entrada y salida); la implantación de un sistema de la UE de análisis y gestión de riesgos; y la implantación de un sistema que facilita a los operadores económicos autorizados de la UE el desarrollo de su actividad.

La UE y Suiza también han acordado colaborar con vistas al logro de un marco común para la gestión de riesgos, incluido el intercambio de información sobre riesgos, cuando proceda.

El Acuerdo ha sido modificado en el contexto del desarrollo de dicho marco común para la mejora de los controles aduaneros y a raíz de la modernización de la Unión Aduanera y de su legislación. De este modo, se debería garantizar el máximo nivel de seguridad y control de las mercancías que crucen las fronteras y entren en el territorio aduanero de la UE y de Suiza.

3.2. Modificaciones del Acuerdo propuestas en el contexto de la participación de Suiza en el ICS2

El ICS2 constituye la primera línea defensiva para la protección del mercado interior y de los ciudadanos de la UE. Apoya, mediante la mejora de los procesos de seguridad aduanera basados en datos, unos controles aduaneros eficaces basados en el riesgo, al tiempo que facilita el libre flujo de intercambios comerciales legítimos a través de las fronteras exteriores de la UE.

El programa contribuirá al establecimiento de un enfoque integrado de la UE a fin de reforzar el marco de gestión de riesgos aduaneros. Se trata de un logro fundamental del Código Aduanero de la Unión y de la estrategia de gestión de riesgos aduaneros, en consonancia con el plan de acción adoptado por el Consejo en 2014 y con los objetivos de la Comisión Von der Leyen de impulsar la Unión Aduanera a un nuevo nivel.

En cuanto que sistema de información anticipada sobre la carga, el ICS2 recopilará datos sobre todas las mercancías que vayan a entrar en la UE antes de su llegada. Los operadores económicos tendrán que declarar en el ICS2 los datos relativos a la seguridad y protección a través de la denominada declaración sumaria de entrada. La obligación de empezar a presentar tales declaraciones variará en función de los distintos operadores económicos. Dependerá del tipo de servicios que presten en el transporte internacional de mercancías y estará vinculada a las tres fechas de entrega del ICS2 (15 de marzo de 2021, 1 de marzo de 2023 y 1 de marzo de 2024).

El 10 de septiembre de 2019, Suiza confirmó su participación en el Sistema de Control de la Importación 2 (ICS2). Tras esta confirmación comenzaron los debates formales entre la UE y Suiza, lo que ha permitido la participación del país socio en el marco común del ICS2, que se pondrá en marcha el 15 de marzo de 2021.

La adhesión al programa ICS2, en sí, lleva aparejadas adaptaciones técnicas y financieras en relación con el Acuerdo y, más en concreto, modificaciones que reflejan la modernización de la unión aduanera y de su legislación.

3.3. Modificaciones jurídicas del Acuerdo propuestas en el contexto de la modernización del CAU

Los principales cambios introducidos en el proyecto de Acuerdo modificado se basan en el Reglamento (UE) n.º 952/2013, sobre el Código Aduanero de la Unión, y su Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 y su Reglamento Delegado (UE) 2015/2446. Estos cambios adaptan el Acuerdo modificado a la legislación más reciente de la UE y pertinente por lo que respecta a las medidas de seguridad en el ámbito aduanero, las declaraciones sumarias de entrada y salida (ENS y EXS), el desarrollo y la introducción de los sistemas electrónicos pertinentes, los operadores económicos autorizados, el proceso común de análisis de riesgos y el marco común de gestión de riesgos en consonancia con la legislación más reciente relativa a la protección de los datos personales.

Las principales modificaciones del Acuerdo se han llevado a cabo basándose en los siguientes textos legislativos:

- Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión:
  - el artículo 46, relativo a la gestión de riesgos y los controles aduaneros;
  - el artículo 127, relativo a las disposiciones pertinentes para la presentación de una declaración sumaria de entrada: forma y contenido, utilización de sistemas electrónicos, obligación o dispensa de llevarla a cabo, plazos, registro, personas responsables de la presentación, análisis de riesgos a efectos de seguridad y protección y presentación múltiple;
  - el artículo 128, relativo al análisis de riesgos;
  - el artículo 6, apartado 1, los artículos 12, 16, 46 y 47 y los artículos 127 a 133 establecen la base jurídica para el desarrollo y la introducción del ICS2;
- **Decisión de Ejecución (UE) 2019/2151 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2019,** por la que se establece el programa de trabajo relativo al desarrollo y a la introducción de los sistemas electrónicos previstos en el Código aduanero de la Unión;

– **Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión** (en la versión aplicable a 16 de julio de 2020):

  - los artículos 104, 106, 112, 113 y 113 *bis*, relativos a la declaración sumaria de entrada;
  - el anexo B, sobre los requisitos en materia de datos;

– **Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión** (en la versión aplicable a 20 de julio de 2020):

  - el artículo 24, relativo al cumplimiento por parte de los operadores económicos autorizados, que sustituye al actual artículo 2 del anexo II del Acuerdo;
  - los artículos 182, 183, 184, 185, 186, 188 y 189, relativos a la declaración sumaria de entrada;
  - el anexo B, sobre la estructura y el formato de los datos;

Aún no se han adoptado formalmente las últimas modificaciones del anexo B del Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión y del anexo B del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión. Así pues, en la propuesta de modificación del presente Acuerdo se ha dejado un espacio reservado para actualizar las notas a pie de página una vez se hayan publicado las modificaciones (véase el anexo I, artículo 2, del Acuerdo modificado).

La modificación del artículo 24 del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión fue adoptada por el Comité del Código Aduanero de la Comisión Europea el 28 de septiembre de 2020. Aún no se ha determinado la fecha de publicación de dicha modificación.

En virtud de la Decisión n.º 1/2014 del Comité mixto[1] y del Acuerdo sobre el Transporte Aéreo de 21 de junio de 1999[2], que regula, en particular, la seguridad y la protección de la aviación entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza, se ha propuesto una excepción respecto del transporte aéreo en el texto del Acuerdo modificado (anexo I, artículo 20) en relación con la presentación de declaraciones sumarias de salida.

3.4. Modificaciones estructurales del Acuerdo propuestas

Desde el punto de vista de la estructura del Acuerdo, ha sido necesario dividir en dos títulos distintos las secciones que abarcan la entrada (título I) y la salida (título IV) de las mercancías dentro del anexo I, relativo a las declaraciones sumarias de entrada y salida, debido principalmente a que las disposiciones relativas a las declaraciones sumarias de entrada (ENS) y el ICS2 se han pormenorizado en mayor medida.

En consonancia con el razonamiento que subyace a esta revisión estructural del anexo I, se han creado dos nuevos títulos que abarcan:

– Título II: las disposiciones técnicas para el Sistema de Control de la Importación 2;

– Título III: el mecanismo de financiación para el Sistema de Control de la Importación 2.

[1] Decisión n.º 1/2014 del Comité Mixto UE/Suiza, de 10 de octubre de 2014, por la que se determinan los casos de exención de la transmisión de los datos a que se refiere el artículo 3, apartado 3, párrafo primero, del anexo I del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza, de 25 de junio de 2009, relativo a la facilitación de los controles y formalidades en el transporte de mercancías y a las medidas aduaneras de seguridad (DO L 331 de 18.11.2014, p. 38).

[2] DO L 114 de 30.4.2002, p. 73.

3.5. Posición que debe adoptar la Unión

El Comité mixto creado por el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, debe adoptar una Decisión por la que se acepte la modificación del capítulo III y de los anexos del Acuerdo. Esta aceptación se realizará a través de una decisión del Comité mixto durante una de reunión de este en la que la UE esté representada como Parte o mediante canje de notas.

La posición que debe adoptar la UE en el Comité mixto debe establecerse mediante una decisión del Consejo sobre la base de la propuesta de la Comisión. Las Partes contratantes aplicarán a continuación, de común acuerdo, el Acuerdo modificado.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé la adopción de decisiones en las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

4.1.2. Aplicación al presente caso

El Comité mixto UE-Suiza es un órgano creado por un acuerdo, a saber, el Acuerdo relativo a la facilitación de los controles y formalidades en el transporte de mercancías y a las medidas aduaneras de seguridad.

El acto que debe adoptar el Comité mixto constituye un acto que surte efectos jurídicos.

El acto previsto no completa ni modifica el marco institucional del acuerdo.

Por consiguiente, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto por el cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

4.2.2. Aplicación al presente caso

El objetivo y el contenido principales del acto previsto atañen a la política comercial común.

Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 207, apartado 4, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 207, apartado 4, párrafo primero, del TFUE, en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

5. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Las modificaciones propuestas relativas a la modificación del Acuerdo sobre medidas aduaneras de seguridad se basan en que Suiza se adherirá al programa ICS2 a partir del 15 de marzo de 2021, fecha de su primera entrega. En 2023 y 2024 tendrán lugar nuevas entregas.

Ello tiene repercusiones presupuestarias para Suiza. El desglose de los costes se establece en el artículo 17 del anexo I y se ha comunicado a Suiza a través de un documento oficioso.

Suiza contribuirá a cada entrega del ICS2, abonando una cuota fija por los costes de desarrollo en que incurra la Comisión Europea. Esos costes ascienden a 520 000 EUR en el caso de la entrega 1, a 550 000 EUR en el caso de la entrega 2 y a 550 000 EUR en el caso de la entrega 3, y se basan en una fórmula de asignación del 4 %.

Suiza también contribuirá a la financiación de los costes de funcionamiento en que incurra la Comisión Europea a fin de cubrir los costes anuales en concepto de pruebas de conformidad, y mantenimiento de la infraestructura (equipo y programas informáticos, alojamiento de servidores, licencias, etc.), de los componentes centrales del ICS2 y de las aplicaciones y servicios conexos necesarios para su funcionamiento e interconexión (garantía de calidad, servicio de asistencia y gestión de servicios informáticos). Estos costes de funcionamiento se basan en la fórmula de asignación del 4 %, pero no representarán una cuota fijo anual. Por tanto, los costes de funcionamiento máximos se limitan a 450 000 EUR anuales.

6. PUBLICACIÓN DEL ACTO PREVISTO

Dado que el acto del Comité mixto UE-Suiza modificará el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a la facilitación de los controles y formalidades en el transporte de mercancías y a las medidas aduaneras de seguridad, procede publicarlo en el *Diario Oficial de la Unión Europea* tras su adopción.

2021/0005 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité mixto UE-Suiza creado por el Acuerdo de 25 de junio de 2009 entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a la facilitación de los controles y formalidades en el transporte de mercancías y a las medidas aduaneras de seguridad, en lo que respecta a la modificación del capítulo III y de los anexos I y II del Acuerdo

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 207, apartado 4, en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El Acuerdo de 25 de junio de 2009 entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a la facilitación de los controles y formalidades en el transporte de mercancías y a las medidas aduaneras de seguridad (en lo sucesivo, «el Acuerdo») entró en vigor el 1 de julio de 2009[3].

(2) De conformidad con el artículo 21, apartado 2, del Acuerdo, el Comité mixto UE-Suiza puede modificar mediante una decisión el capítulo III y los anexos del Acuerdo durante su siguiente sesión o mediante canje de notas.

(3) En aplicación del artículo 22, apartado 4, del Acuerdo, si la decisión no pudiera adoptarse de forma que permita una aplicación simultánea, las modificaciones previstas en el proyecto de decisión sometidas a la aprobación de las Partes contratantes se aplicarán con carácter provisional cuando ello sea posible a partir del 15 de marzo de 2020, en el respeto de sus procedimientos internos. La fecha elegida coincide con la de la primera entrega del Sistema de Control de la Importación 2, en el que Suiza ha aceptado participar.

(4) Procede determinar la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité mixto, habida cuenta de que la modificación será vinculante para la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el seno del Comité mixto se basará en el proyecto de Decisión de dicho Comité adjunto a la presente Decisión.

[3] DO L 199 de 31.7.2009, p. 24.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente