

Brussels, February 1969

P - 7

INFORMATION MEMO

ELABORATION OF COMMUNITY CUSTOMS LEGISLATION

Although 1 July 1968 was an important date in the history of the Common Market, it brought no appreciable change in the conditions under which Member States trade with each other, because for most products it was only the remaining 15% of the base duties in force in 1957 that was abolished (duties equivalent to 25% of those in force in 1957 will be charged on intra-Community trade in certain products listed in Annex II to the Treaty for which there is not yet a common market organization until 1 January 1970).

Although the Common Customs Tariff had been introduced and two important regulations (on origin of goods and value for customs purposes) had been adopted by the Council, a really harmonized Community-wide customs legislation was still not in place.

To remedy this, the Commission submitted to the Council in 1967 and at the beginning of 1968 a first set of measures which have now been formally approved by the Council.

Of the five texts concerned, four are directives actually harmonizing rules applying in the six Member States. The fifth is a regulation setting up a Community customs procedure designed to facilitate trade between the Member States by means of close co-operation between customs officials of the Six.

A. The four directives

I. Inward processing traffic

Inward processing consists of using products from non-member countries duty-free or levy-free for incorporation in goods subsequently sold by Community exporters on world markets. This is an economic tariff arrangement, the importance of which in international trade is constantly increasing and which affects not only traditional industries such as food, textiles, etc., but more particularly the latest and most modern industries (computers, motor vehicles, aircraft, chemicals, etc.). It is currently estimated that of the \$31 000 million worth of exports from the EEC, \$6 000 to \$7 000 million is accounted for by operations carried out under customs supervision and inward processing traffic arrangements.

Difficult problems had to be settled at Community level, principally because the Benelux countries had imposed no economic limitation on such operations, which may in certain cases be detrimental to Community producers.

The directive lays down quite liberal criteria to be observed by the administrations of the Member States: operations providing the optimum combination of export conditions without being detrimental to the basic interests of Community producers are to be authorized.

Since these arrangements will raise numerous administrative problems (particularly with regard to the exchange of information between the Member States concerning the nature of the operations which they authorize, rates of yield, taxation of goods not re-exported, etc.), a procedure conferring certain powers on the Commission through a specialized Committee has been laid down.

As this Committee's programme is particularly full, a large number of meetings will have to be held before Community administration of the main rules of the directive is achieved.

II. Bonded warehouses and free zones

The economic importance of bonded warehouses and free zones no longer needs to be demonstrated; here again, the total annual value of goods other than oil products stored in bonded warehouses without payment of customs duties or agricultural levies before ultimate assignment to a specific economic use (in general either they are cleared through customs and consumed in the Community or they are re-exported) can be put at \$ 5 000 to \$ 6 000 million at least.

(a) Free zones

In theory a free zone is a territory where complete freedom is allowed in customs matters. In fact no such situation existed in any of the Community's free zones (including free ports). However, common rules had to be laid down for all the Member States having free zones or wishing to create them. The Community arrangements specified by the directive prevent the Member States from establishing free zones in cases where products from non-member countries might be consumed without payment of customs duties. On the other hand, subject to customs supervision at the boundaries of these zones and the observation of certain principles within them, any of the EEC Member States may create territorial enclaves called "free zones" where goods from non-member countries can be stored for an unlimited period without being taken over by the customs authorities. Bonding activities in the zones will be greatly facilitated. And firms will be able to set up plants in the zones to process products from non-member countries for subsequent export without paying customs duties or levies, as long as they observe the same economic principles as those applicable to inward processing traffic (but they will benefit from inspection procedures which may be very much simpler than those outside the zones).

.../...

By the combined application of these arrangements and the exemptions made for shipbuilding in June 1968, there may be some alleviation of customs formalities for Community shipyards.

(b) Bonded warehouses

Unlike a free zone, which consists of a territorial enclave surrounded by a customs barrier, the bonded warehouse is merely a building where goods can be stored. These may be handled in the warehouse and are not subject to customs duties or levies unless they are taken out of the warehouse to be consumed in the Community.

Frequent use is made of such warehouses, and they are of special importance for commodities for direct consumption such as tropical products, furs, carpets, etc.

Here too, differing regulations in the Member States would cause diversion of trade and more particularly of distribution (inside or outside the Community).

The directive ensures that the main rules governing bonded warehouses are neutral in their impact principally by eliminating the differences which used to exist in the taxation of products coming out of bond, depending on the Member State.

III. Deferred payment of customs duties, taxes with equivalent effect and agricultural levies

For various reasons, the authorities in the Member States allowed importers certain periods of grace for payment (ranging from five days in the Benelux countries to sixty days in Germany). Facilities such as these, granted free of interest, could not continue to vary so much from one member country to another. At the end of a transition period expiring on 31 December 1970, importers will be given equal treatment in the matter throughout the Community: thirty days' grace will be allowed them for payment subject to the furnishing of a guarantee, but without interest. The directive makes provision for adapting the period of grace to modern administrative systems used in certain Member States (totalling of operations over a period with one final account) covering all of them).

The directive also stipulates that additional payment facilities, if interest is payable, must conform to the conditions of the capital market in the Member State concerned so as not to constitute an advantage in favour of importers.

B. Community transit

The regulation introducing Community transit arrangements has some sixty articles and a number of specially important annexes and is therefore very difficult to summarize.

The effects it is expected to have after implementation on 1 January 1970 are worth noting; in practice it should make possible a considerable simplification of formalities. The new arrangements for customs supervision of goods circulating in the Community will then be as follows.

(1) A single document will replace the export declaration, the movement certificate, the export certificate and the transit declaration or declarations.

(2) The inspection of goods on departure from and arrival in the vicinity of or at the actual premises of the exporter or the consignee will enable all complicated formalities on crossing frontiers to be dispensed with, and one customs-office stop in two will be eliminated. The system should prevent breaking of bulk and allow better relations to develop between the customs authorities on the one hand and exporters and importers on the other.

(3) The reduction in guarantees usually required by customs should cut the cost of transport operations.

With the transit declaration serving as a source of statistics, the data collected will very soon be processed by a single Member State on behalf of the others.

Because of its very simplifications, the regulation will raise certain problems of application. For instance, the procedure will have to be adapted to new modes of transport (e.g. containers). The Commission, acting through a Committee whose work load here too is still very heavy, will take the necessary steps.

In conclusion, the Community transit scheme will apply from 1 January 1970 to all goods circulating in the Community and should represent a major step forward in simplifying controls and speeding up the movement of goods in the Common Market. It will also be the first procedure systematically requiring close co-operation between all the customs authorities in the Community and will thus be an effective means of combating frauds without imposing additional controls on users - far from it, in fact.

+

+ +

The above-mentioned texts are only a part of what needs to be done at Community level concerning customs legislation. Although they constitute an advance on the previous situation, progress is only partial in the matter of customs clearance procedure. Nothing has yet been done in respect of the obligations of the declarer. The content of import declarations has not been harmonized. The conditions for settling customs disputes, especially those concerning sanctions, are still determined unilaterally by the Member States. Economic customs arrangements apart from inward processing (e.g. temporary use of capital goods from non-member countries) are not covered by Community regulations. A number of other problems (continental shelf, various exemptions, uniform application of the many customs conventions, etc.) remain to be studied.

.../...

So while there is cause for congratulation on the work accomplished, it is nevertheless essential, as the Council recommended on 30 July 1968, that work on customs harmonization should continue in order to ensure that the customs authorities of the Member States, which employ some 65 000 officers (8 000 or 9 000 of them Inspectors), perform their duties under similar conditions. During 1968 these officers checked some 600 or 700 million travellers and, more important, \$ 110 000 million worth of goods on which 35 million declarations were made, thus ensuring enforcement of the most varied and complex regulations.

- - - - -

PP/500/69

NOTE D'INFORMATION

ELABORATION D'UNE LEGISLATION DOUANIERE COMMUNAUTAIRE

Le 1er juillet 1968, bien que constituant une date importante dans l'histoire du Marché commun, n'a pas sensiblement modifié les conditions dans lesquelles s'effectuaient les échanges entre les Etats membres puisque seuls ont disparu les 15% de droits des tarifs nationaux en vigueur en 1957 qui restaient encore à supprimer pour la plupart des produits (certains produits de l'annexe II pour lesquels il n'existe pas encore d'organisation commune des marchés resteront jusqu'au 1er janvier prochain soumis, dans les échanges intracommunautaires, à des droits égaux à 25% de ceux en vigueur en 1957).

Bien que le tarif douanier commun ait été mis en vigueur et que deux règlements importants (origine et valeur en douane) aient été alors adoptés par le Conseil, il restait à mettre au point une législation douanière véritablement harmonisée sur le plan communautaire.

A cet effet, la Commission avait présenté au Conseil en 1967 et au début 1968, un premier train de mesures qui viennent d'être acceptées par les six Etats et le seront formellement lors du prochain Conseil des Ministres.

Sur les 5 textes, 4 sont des directives et constituent effectivement une harmonisation des règles existant dans les six Etats. Le 4ème est un règlement portant instauration d'une procédure douanière communautaire destinée à faciliter les échanges entre Etats membres grâce à une étroite coopération entre fonctionnaires des Douanes des Six.

A.- Les quatre directives

I. Le régime de perfectionnement actif

Le perfectionnement actif consiste à utiliser en franchise de droits de douane ou de prélèvements des produits tiers destinés à être incorporés dans des marchandises vendues ensuite par les exportateurs de la Communauté sur le marché des pays tiers. Il s'agit là d'un régime douanier économique dont l'importance ne fait que croître dans le commerce international et qui intéresse non seulement les secteurs "classiques" de l'industrie tels que les industries alimentaires, textiles, etc., mais tout particulièrement les branches les plus modernes et les plus nouvelles (ordinateurs, constructions automobiles, constructions aéronautiques, industries chimiques, etc...). Actuellement, on peut estimer que sur les 31 milliards de \$ d'exportations de la CEE, 6 à 7 milliards font suite à des opérations effectuées sous contrôle douanier et sous ce régime de perfectionnement actif.

Des problèmes délicats ont dû être réglés sur le plan communautaire du fait notamment que les pays du Benelux n'avaient imposé aucune limitation d'ordre économique à de telles opérations qui peuvent, dans certains cas, porter préjudice aux producteurs communautaires.

La directive fixe des critères assez libéraux à respecter par les administrations des six États pour autoriser ces opérations : seront admises les opérations qui permettront de réunir les conditions les plus favorables à l'exportation sans qu'il soit porté préjudice aux intérêts essentiels des producteurs communautaires.

Etant donné que ce régime posera de nombreux problèmes de gestion (notamment en ce qui concerne l'information mutuelle des États membres sur les caractéristiques des opérations qu'ils autoriseront, les taux de rendement, la taxation des marchandises non réexportées, etc...), une procédure conférant certains pouvoirs à la Commission dans le cadre d'un Comité spécialisé a été prévue.

Le programme de travail de ce Comité étant particulièrement chargé, de nombreuses réunions devront avoir lieu et aboutiront en fait à une gestion communautaire des principales règles de la directive.

II. Les entrepôts douaniers et les zones franches

L'importance économique des entrepôts douaniers et des zones franches n'est plus à démontrer car là aussi on peut estimer à 5 à 6 milliards de dollars au minimum les marchandises autres que les produits pétroliers qui séjournent annuellement dans les entrepôts douaniers sans avoir à acquitter les droits de douane ou les prélèvements agricoles et reçoivent ensuite une destination économique déterminée (en général soit dédouanement et consommation dans la Communauté, soit réexportation).

a) les zones franches

En théorie, une zone franche est un territoire où tout est permis sur le plan douanier. En fait, une telle situation n'existait dans aucune des zones franches (y compris les ports francs) de la Communauté. Il était cependant nécessaire de fixer des règles communes à respecter par tous les États membres disposant de zones franches ou désireux d'en créer. Le régime communautaire prévu par la directive empêche les États membres de créer de telles zones où des produits tiers pourraient être consommés sans que les droits de douane aient été acquittés. En revanche, et sous réserve d'assurer une surveillance douanière aux limites extérieures et de respecter certains principes à l'intérieur des zones, tout État de la CEE pourra créer des enclaves territoriales appelées "zones franches" où les marchandises tierces pourront séjourner sans limitation de durée et sans prise en charge douanière. Les activités d'entreposage y seront donc grandement facilitées. De même les industries pourront s'y installer et y transformer, sans acquitter les droits de douane et les prélèvements, des produits tiers destinés à être ensuite exportés, en respectant les mêmes principes d'ordre économique que ceux valables pour le perfectionnement actif mais en bénéficiant de procédures de contrôle qui pourront être beaucoup plus simples que celles retenues en dehors des zones.

Grâce à l'application conjointe de ce régime et des franchises prévues en juin 1968 pour les constructions navales, l'activité des chantiers navals de la Communauté pourra bénéficier d'un allègement des formalités douanières.

b) les entrepôts douaniers

A la différence d'une zone franche qui est constituée par une enclave territoriale entourée d'un cordon douanier, l'entrepôt est un simple bâtiment où peuvent être stockées les marchandises. Celles-ci peuvent y subir certaines manipulations et ne sont soumises aux droits de douane et aux prélèvements que si elles en sortent pour être consommées dans la Communauté.

De tels entrepôts sont utilisés fréquemment et ont une importance particulière pour les produits à marché tels que les produits tropicaux, les fourrures, les tapis, etc...

Une réglementation différente selon les Etats membres entraînerait là aussi, des détournements d'activités et plus particulièrement de celles concernant la redistribution (à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté).

La directive assure la neutralité des principales règles régissant les entrepôts douaniers notamment en éliminant les différences qui existaient dans les conditions de taxation des produits sortant d'entrepôt selon les Etats membres.

III.- Report de paiement des droits de douane, taxes d'effet équivalent et prélèvements agricoles

Pour des raisons diverses, les Administrations des Etats membres accordaient certains délais de paiement aux importateurs (de 5 jours dans les pays du Benelux à 60 jours en Allemagne). De telles facilités consenties sans intérêt ne pouvaient rester aussi différentes selon les Etats membres. A l'issue d'une période transitoire prenant fin le 31 décembre 1970, les importateurs bénéficieront en la matière d'un traitement égal dans toute la Communauté : un délai de paiement de 30 jours leur sera accordé moyennant fourniture d'une garantie mais sans intérêt. Des dispositions ad hoc permettront d'adapter le délai aux systèmes modernes de gestion administrative adoptés dans certains Etats membres (regroupement des opérations au cours d'une période avec décompte final unique).

La directive prévoit d'autre part que si des facilités de paiement complémentaires sont consenties moyennant paiement d'intérêts, celles-ci doivent correspondre aux conditions du marché financier de l'Etat. Ce faisant, elles ne constitueront pas un avantage accordé aux importateurs.

B. Le transit communautaire

Le règlement portant institution du régime de transit communautaire comporte une soixantaine d'articles et des annexes particulièrement importantes. Le résumer est donc très difficile.

Il faut insister sur les effets attendus de sa mise en application pour le 1er janvier prochain et qui, dans la pratique, doivent permettre de simplifier considérablement les formalités. La surveillance douanière des marchandises circulant dans la Communauté sera alors telle que :

- 1°) un seul document remplacera la déclaration d'exportation, le certificat de circulation, le certificat de sortie, la ou les déclarations de transit.
- 2°) le contrôle des marchandises au départ et à l'arrivée à proximité ou dans les locaux mêmes de l'exportateur ou du destinataire dispensera de toute formalité compliquée lors du passage des frontières et supprimera l'arrêt à un bureau de douane sur deux. Un tel système devrait éviter des ruptures de charge et développer les rapports entre services douaniers d'une part, exportateurs et importateurs d'autre part.
- 3°) la diminution des garanties exigées habituellement par les administrations douanières devrait rendre moins coûteuses les opérations de transport.

La déclaration de transit servant de support statistique, il est prévu que, dans un avenir aussi proche que possible, l'exploitation des données recueillies se fasse par un seul Etat pour le compte des autres.

Le règlement posera, par les simplifications mêmes qu'il prévoit, un certain nombre de problèmes d'application. La procédure devra en particulier être adaptée aux nouveaux modes de transport (containers par exemple). La Commission agissant dans le cadre d'un Comité dont le programme de travail est là encore particulièrement chargé, pourra prendre les mesures nécessaires à cet effet.

En conclusion, le régime de transit communautaire qui s'appliquera le 1er janvier 1970 à toutes les marchandises circulant dans la Communauté, devrait constituer un progrès important dans la simplification des contrôles et l'accélération de la circulation des marchandises à l'intérieur du Marché commun.

Il constituera la première procédure impliquant systématiquement une coopération étroite entre tous les services douaniers de la Communauté et constituera ainsi un moyen efficace de lutter contre les fraudes sans pour autant et bien au contraire, imposer aux usagers des contrôles supplémentaires.

+
+ +

Les textes visés ci-dessus ne forment qu'une partie de ce qu'il conviendrait d'élaborer sur le plan communautaire en matière de législation douanière. Bien que constituant un progrès par rapport à la situation antérieure l'étape franchie ne porte que très partiellement sur le domaine de la procédure du dédouanement. Rien n'a encore été fait dans le secteur des obligations du déclarant. Le contenu des déclarations d'importation n'a pas été harmonisé. Les conditions de règlement des litiges douaniers, et notamment celles concernant les sanctions restent fixées unilatéralement par les Etats membres. Les régimes douaniers économiques autres que le perfectionnement actif (l'utilisation temporaire de biens de production tiers par exemple) n'ont pas de leur côté fait l'objet d'une réglementation communautaire. De nombreux autres problèmes (plateau continental, franchises diverses, application uniforme des multiples Conventions douanières, etc...) restent à étudier.

En conclusion, s'il faut se féliciter du travail accompli, il est indispensable, comme l'a demandé le Conseil des Ministres le 30 juillet 1968, de poursuivre les travaux dans le domaine de l'harmonisation douanière afin de faire en sorte que les administrations douanières des Etats membres qui comptent environ 65.000 agents dont 8 à 9.000 Inspecteurs assurent dans des conditions semblables leur travail qui, au cours de l'année 1968, a consisté à contrôler approximativement 600 à 700 millions de voyageurs et surtout 110 milliards de dollars de marchandises ayant fait l'objet de 35 millions de déclarations et à veiller ainsi au respect de réglementations les plus diverses et les plus complexes.
