

Bruxelles, le 1.3.2019
COM(2019) 124 final

2019/0069 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein de l'Organisation mondiale des douanes en ce qui concerne le système harmonisé

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre au nom de l'Union au sein du Conseil de l'Organisation mondiale des douanes dans la perspective de l'adoption d'un amendement à la nomenclature du SH concernant de nouveaux produits du tabac¹.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. La convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises

La convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (ci-après la «convention») vise à faciliter le commerce international et la collecte, la comparaison et l'analyse de statistiques, en particulier celles relatives au commerce international. Elle s'accompagne en annexe de la nomenclature du SH, qui est un système international harmonisé permettant aux pays participants de classer sur une base commune les marchandises entrant dans les échanges à des fins douanières. En particulier, la nomenclature du SH inclut la désignation des marchandises, qui apparaissent classées en positions et sous-positions, ainsi que leurs codes numériques correspondants, sur la base d'un système de code à 6 chiffres. La nomenclature du SH est révisée tous les cinq ans². Elle est appliquée par plus de 190 administrations du monde entier et plus de 98 % des marchandises échangées dans le monde sont classées selon cette classification.

L'accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1988.

L'Union européenne et l'ensemble des États membres sont parties à l'accord³.

2.2. L'Organisation mondiale des douanes (OMD)

L'Organisation mondiale des douanes (OMD), établie en 1952 sous le nom de Conseil de coopération douanière, est un organisme intergouvernemental indépendant dont la mission est de renforcer l'efficacité et l'efficience des administrations douanières. L'OMD offre à ses membres une série de conventions et d'autres instruments internationaux ainsi que des services d'assistance technique et de formation. L'OMD représente à ce jour 182 administrations douanières à travers le monde.

L'organe directeur de l'OMD est le Conseil, qui s'appuie sur les compétences du Secrétariat et d'une série de comités techniques et consultatifs pour accomplir sa mission.

Au sein de l'OMD, le comité technique qui est responsable des travaux préparatoires liés à l'accord est le Comité du SH. Ses principales tâches sont les suivantes:

¹ Dans le cadre des discussions concernant le SH, les «nouveaux» produits du tabac ne sont pas nécessairement identiques à ceux qui sont couverts par la définition des «nouveaux produits du tabac» fournie à l'article 2, paragraphe 14, de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE (JO L 127 du 29.4.2014, p. 1).

² Depuis son introduction en 1988, la nomenclature du SH a été révisée cinq fois. Ces révisions sont entrées en vigueur en 1996, 2002, 2007, 2012 et 2017.

³ Décision 87/369 du Conseil du 7 avril 1987 concernant la conclusion de la convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, ainsi que de son protocole d'amendement (JO L 198 du 20.7.1987, p. 1).

- assurer l'interprétation et l'application uniformes des textes juridiques du système harmonisé, y compris en réglant les différends en matière de classement entre les parties contractantes, afin de faciliter les échanges commerciaux;
- proposer des modifications et des mises à jour du système harmonisé afin de tenir compte de l'évolution technologique et des changements dans les structures du commerce international ainsi que des autres besoins des utilisateurs du système harmonisé;
- promouvoir l'application généralisée du système harmonisé et examiner les questions d'ordre général et les questions de politique générale qui s'y rapportent.

Le Conseil de l'OMD examine les propositions d'amendements à la convention préparées par le Comité du SH et peut recommander leur adoption aux parties contractantes. Les amendements recommandés par le Conseil de l'OMD sont réputés acceptés si aucune partie contractante ne formule d'objection dans un délai de six mois après leur notification.

Les positions à prendre par l'Union au sein de l'OMD sur le SH sont coordonnées avec les États membres. L'Union et ses États membres ne disposent que d'une seule voix au sein du Conseil de l'OMD.

2.3. L'acte envisagé du Conseil de l'OMD

Entre le 27 et le 29 juin 2019, le Conseil de l'OMD doit adopter la recommandation concernant des amendements à la nomenclature du système harmonisé en application de l'article 16 de la convention. Celle-ci comprend entre autres un amendement concernant certains nouveaux produits du tabac (ci-après l'«acte envisagé»).

Dans le cadre de la préparation de cette recommandation, le Comité du SH est chargé de préparer, lors de sa soixante-troisième session qui se tiendra du 19 au 29 mars 2019, un projet de proposition d'amendement à la nomenclature du SH concernant ces produits. Cet amendement doit être intégré dans un projet de recommandation au Conseil de l'OMD qui regroupe tous les amendements qu'il est proposé d'apporter à l'annexe de la convention (ceux qui ont été adoptés lors de la réunion de mars et ceux adoptés lors de réunions précédentes du Comité du SH) et qui doivent être décidés par le Conseil de l'OMD lors de sa réunion de juin. La nomenclature du SH révisée entrera en vigueur en 2022.

Le projet d'amendement en question est le résultat des travaux menés par le Sous-comité de révision du SH de l'OMD. Le Sous-comité a examiné la proposition lors de sa 55^e session qui s'est tenue en novembre 2018. L'UE n'était alors pas en mesure d'exprimer une position. Le résultat des travaux du Sous-comité de révision est soumis au Comité du SH en vue de finaliser le projet d'amendement portant sur les parties encore susceptibles de faire l'objet de discussions.

L'objectif de l'acte envisagé est de modifier la structure de la nomenclature du SH en vue de classer les nouveaux produits du tabac destinés à l'inhalation par diffusion chauffée ou d'autres moyens, dans une nouvelle position 24.04 «Produits contenant du tabac, du tabac reconstitué, de la nicotine, ou des succédanés de tabac ou substituts nicotiniques, chauffés sans combustion et destinés à l'inhalation; autres produits contenant de la nicotine destinés à l'absorption de nicotine dans le corps humain».

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La position proposée vise à exprimer un soutien au projet d'amendement à la nomenclature du SH concernant les nouveaux produits du tabac. Elle vise également à exprimer une préférence

concernant un certain libellé à inclure dans les notes complémentaires de la nomenclature du SH, actuellement entre parenthèses dans le projet d'amendement en attendant qu'une décision soit prise.

Dans la nomenclature du SH actuelle, la plupart des parties contractantes, y compris l'Union européenne, préfèrent classer certains nouveaux produits du tabac dans la sous-position 2403.99 en tant qu'«autres tabacs fabriqués». À l'heure actuelle, l'OMD n'a pris aucune décision définitive concernant le classement de ces produits.

Il importe pour l'UE que ces nouveaux produits du tabac soient identifiés dans une rubrique distincte de la nomenclature du SH révisée qui entrera en vigueur en 2022 afin de faciliter leur classement. Il importe également d'exprimer certaines préférences quant au choix du libellé à inclure dans les nouvelles notes du chapitre 24 afin de clarifier la différence entre les différentes positions de ce chapitre. Les commentaires et suggestions formulés par le Secrétariat de l'OMD dans le document NC2591a (HSC/63) ont été pris en compte.

La position proposée est donc la suivante:

- concernant le classement des nouveaux produits du tabac, l'Union rappelle sa position initiale en faveur de la proposition de l'OMS/OMD, exprimée en septembre 2018, consistant à regrouper les nouveaux produits du tabac chauffés avec d'autres produits du tabac dans la position 24.03 et à les définir de manière objective par leur mode de consommation, qui implique un processus de chauffage, en tant qu'option privilégiée, plutôt que de faire référence à l'absence d'un processus de combustion, option qui est contestée. Néanmoins, dans un esprit de coopération et après un examen plus approfondi, l'Union peut désormais accepter l'option résultant d'un vote à la majorité au sein du Comité du SH de l'OMD et des travaux consécutifs du Sous-comité de révision de l'OMD sur l'inclusion de ces produits dans une nouvelle position 24.04. Ceci fait suite, dans l'attente de l'évaluation des propriétés et des émissions de ces produits, à la décision sur les produits du tabac nouveaux et émergents adoptée, avec le soutien de l'Union, lors de la 8^e conférence des parties à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (CCLAT)⁴;
- concernant la nouvelle note 2 du chapitre 24: l'Union devrait soutenir la première option: «2.- La position 24.04 ne couvre pas les produits spécifiés dans les positions 24.02 et 24.03⁵». Contrairement à l'avis émis par le Secrétariat de l'OMD dans le document susmentionné, l'Union ne devrait pas soutenir l'option accordant la priorité à la position 24.04 pour le classement de certains nouveaux produits du tabac. Il est en effet plus approprié de restreindre le champ d'application de cette position aux produits qui y sont classés de manière non équivoque afin que les produits du tabac qui peuvent être classés dans cette position, mais aussi dans une autre position du chapitre 24 (24.02 ou 24.03) soient redirigés vers ces autres positions;
- Concernant la nouvelle note 3 du chapitre 24: l'Union ne devrait pas soutenir l'inclusion du texte entre parenthèses «que de la fumée soit produite ou non». La référence à la fumée peut prêter à confusion concernant la distinction entre les produits des positions 24.02 (et 24.03) et 24.04 étant donné que l'objectif initial de la création de la nouvelle position 24.04 est de couvrir les produits qui ne sont pas

⁴ Décision FCTC/COP8(22).

⁵ La position 24.02 comprend les «cigares, cigarillos et cigarettes contenant du tabac ou des succédanés». La position 24.03 comprend les «autres tabacs et succédanés de tabac, fabriqués; tabacs "homogénéisés" ou "reconstitués"; extraits et essences de tabac».

fumés de manière traditionnelle. Les propriétés et les émissions de ces produits sont toutefois en cours d'évaluation dans le cadre d'une décision sur les produits du tabac nouveaux et émergents adoptée lors de la 8^e conférence des parties à la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Il est donc jugé plus approprié d'attendre les résultats de cette évaluation et de réexaminer la question s'ils révèlent de nouveaux éléments d'information pertinents pour le classement douanier.

La position de l'UE proposée est conforme à la politique douanière établie et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de classement de marchandises à l'importation en fonction de leurs caractéristiques et propriétés objectives.

La position proposée est nécessaire pour que l'UE puisse exprimer une position lors du prochain Conseil de l'OMD. La même position sera exprimée au cours des travaux préparatoires et en particulier lors de la réunion du Comité du SH, étant entendu que, au moment de la réunion du Comité du système harmonisé, l'UE soutiendra l'élaboration de la proposition du Comité si elle est conforme à l'avis de la majorité des parties contractantes.

4. BASE JURIDIQUE

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont *«vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»*⁶.

Ainsi, la base juridique procédurale pour la proposition de décision établissant la position à adopter au nom de l'Union et concernant l'acte envisagé est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.1.2. Application en l'espèce

Le Conseil de l'OMD est une instance créée par un accord du 15 décembre 1950, la convention établissant un Conseil de coopération douanière. Il est l'organe responsable, au titre de la convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, de l'émission de recommandations destinées aux parties contractantes en vue de modifier cette convention.

Le Conseil de l'OMD devrait recommander aux parties contractantes du SH un amendement à l'annexe à ladite convention (la nomenclature du SH) lors de sa réunion de juin, qui sera réputé accepté dans un délai de six mois en l'absence d'objection d'une partie contractante. Une fois acceptée, la recommandation sera intégrée dans la législation de l'UE, à savoir: l'annexe I du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun, étant donné que l'article 2, point a), dudit règlement dispose que *«2. La nomenclature combinée reprend: a) la nomenclature du système harmonisé;»*

⁶ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, affaire C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme étant la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

Étant donné que le principal objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent l'union douanière, la base juridique matérielle de la décision proposée est l'article 28, paragraphe 1, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 28, paragraphe 1, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5. INCIDENCE BUDGETAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union européenne.

6. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Aucune

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein de l'Organisation mondiale des douanes en ce qui concerne le système harmonisé

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 28, paragraphe 1, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (la «convention») a été conclue par l'Union par la décision 87/369 du Conseil du 7 avril⁷ et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988.
- (2) Conformément à l'article 7 de la convention, le Comité du système harmonisé peut préparer pour le Conseil de l'OMD des propositions d'amendements à la nomenclature du SH. Conformément à l'article 16 de la convention, le Conseil de l'OMD peut recommander ces amendements aux parties contractantes.
- (3) Le Conseil de l'OMD devrait, lors de sa session de juin, adopter une décision sur une recommandation adressée aux parties contractantes concernant un amendement à la nomenclature du SH relatif au chapitre 24. Cette recommandation sera adoptée sur la base d'une proposition d'amendement élaborée par le Comité du système harmonisé, qui devrait être finalisée lors de sa 63^e session/réunion, qui se tiendra du 19 au 29 mars 2019.
- (4) La 8^e conférence des parties à la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) a adopté la décision FCTC/COP8 (22) sur les produits du tabac nouveaux et émergents en vue d'obtenir de nouvelles données scientifiques sur ces produits et, en particulier, de recevoir des éclaircissements sur leurs propriétés et leurs émissions.
- (5) Il convient de rappeler que, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, en vue de garantir la sécurité juridique et la facilité des contrôles, le critère décisif pour le classement tarifaire de marchandises doit être recherché, d'une manière générale, dans leurs caractéristiques et leurs propriétés objectives, telles que définies par le libellé de la position de la nomenclature douanière et des notes de section ou de chapitre correspondantes.
- (6) En vue de la recommandation d'un amendement à la nomenclature du SH devant être adopté par le Conseil de l'OMD, il est approprié d'établir la position à prendre au nom de l'Union étant donné que, en vertu de l'article 16 de la convention, la recommandation sera de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union, à savoir l'annexe 1 du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun. La

⁷ JO L 198 du 20.7.1987, p. 1.

position sera exprimée lors des stades préparatoires du Conseil de l'OMD, notamment au niveau du Comité du système harmonisé.

- (7) Il y a lieu de soutenir le projet d'amendement à la nomenclature du SH concernant le chapitre 24 et d'exprimer l'opinion et les préférences de l'Union en ce qui concerne les textes qui doivent encore faire l'objet d'une décision, étant entendu que, au moment de la réunion du Comité du système harmonisé, l'UE soutiendra l'élaboration de la proposition du Comité si elle est conforme à l'avis de la majorité des parties contractantes,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union au sein du Conseil de l'OMD figure à l'annexe.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*