



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 29. juni 2018
(OR. en)

10679/18

**Interinstitutionel sag:
2018/0234 (NLE)**

**UD 145
CID 1
TRANS 302**

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	8. juni 2018
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2018) 444 final
Vedr.:	Forslag til RÅDETS AFGØRELSE om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas arbejdsgruppe for toldspørgsmål i relation til transport og i Landtransportkomitéen i forbindelse med den planlagte vedtagelse af en ny konvention om lettelse af procedurer for grænsepassage for passagerer, bagage og uledsaget bagage i forbindelse med international jernbanetransport

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2018) 444 final.

Bilag: COM(2018) 444 final

Bruxelles, den 8.6.2018
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

**om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i
De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas arbejdsgruppe for
toldspørgsmål i relation til transport og i Landtransportkomitéen i forbindelse med den
planlagte vedtagelse af en ny konvention om lettelse af procedurer for grænsepassage
for passagerer, bagage og uledsaget bagage i forbindelse med international
jernbanetransport**

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører afgørelsen om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas (UNECE's) arbejdsgruppe for toldspørgsmål i relation til transport og eventuelt i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas Landtransportkomité i forbindelse med den planlagte vedtagelse af en ny konvention om lettelse af procedurer for grænsepassage for passagerer, bagage og uledsaget bagage i forbindelse med international jernbanetransport.

2. BAGGRUNDEN FOR FORSLAGET

2.1. Konventionen om lettelse af procedurer for grænsepassage for passagerer, bagage og uledsaget bagage i forbindelse med international jernbanetransport

Det foreslåede udkast til konvention om lettelse af procedurer for grænsepassage for passagerer, bagage og uledsaget bagage i forbindelse med international jernbanetransport (herefter "det foreslåede udkast til konvention") blev iværksat af organisationen for samarbejde mellem jernbaner (OSJD), som ni medlemsstater (Bulgarien, Tjekkiet, Slovakiet, Polen, Litauen, Letland, Ungarn, Estland og Rumænien) er medlemmer af, og fremsendt til De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa af Den Russiske Føderations regering.

En konvention med et tilsvarende anvendelsesområde er allerede i kraft, nemlig den internationale konvention fra 1952 om lettelse af grænsepassage for passagerer og bagage, der transporteres med jernbane, som otte EU-medlemsstater (Østrig, Belgien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Sverige¹) er kontraherende parter i. På grund af forskellige retlige og proceduremæssige vanskeligheder var det ikke muligt at ændre denne konvention med henblik på at modernisere det. Endvidere støttede medlemslandene i organisationen for samarbejde mellem jernbaner idéen om at udarbejde en ny konvention på dette område i stedet for at tiltræde den forældede konvention fra 1952.

Det foreslåede udkast til konvention dækker tre store EU-politikområder, nemlig jernbaner, toldspørgsmål og gældende EU-ret vedrørende grænseforvaltning. Det tager sigte på at fremskynde og forenkle grænsekontrollen med passagertog. De vigtigste nye elementer i udkastet til konvention er fælles koordineret kontrol ved grænserne i stedet for to eller flere på hinanden følgende kontroller på hver side af grænsen, kontrol i tog under kørslen, når togenes køreplaner og stop tillader det, og fastlæggelse af de nærmere enkeltheder i samarbejdet gennem bilaterale eller multilaterale aftaler. Dette forslag vedrører to EU-politikområder, nemlig jernbaner og toldspørgsmål. Der vil blive udarbejdet et separat forslag om det aspekt af EU-retten, der vedrører grænseforvaltning.

2.2. UNECE's arbejdsgruppe for toldspørgsmål i relation til transport

Arbejdsgruppen for toldspørgsmål i relation til transport handler inden for rammerne af de politikker, der henhører under De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa, og er underlagt generelt tilsyn af Landtransportkomitéen. Arbejdsgruppens rolle er at iværksætte og gennemføre foranstaltninger med henblik på harmonisering og forenkling af

¹ Undertegnet, men ikke ratificeret.

forskrifter, regler og dokumentation vedrørende procedurerne for grænsepassage for de forskellige former for landtransport.

Unionen er repræsenteret i arbejdsgruppen, som alle EU-medlemsstaterne er medlemmer af med stemmeret.

2.3. Den påtænkte retsakt fra arbejdsgruppen for toldspørgsmål i relation til transport

Arbejdsgruppen for toldspørgsmål i relation til transport holder møde på følgende datoer i 2018: den 12.-14. juni og den 16.-19. oktober. Arbejdsgruppen skal på et af sine møder træffe afgørelse om godkendelsen af den foreslåede konvention og om dens videresendelse til Landtransportkomitéen, der holder møde én gang om året i februar, med henblik på formel godkendelse.

Den påtænkte retsakt bliver bindende for parterne i overensstemmelse med artikel 22 i udkastet til konvention, der bestemmer følgende: "1. Denne konvention træder i kraft tre måneder efter den dato, på hvilken fem stater har deponeret deres ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesdokumenter. 2. For hver stat, der ratificerer, accepterer, godkender eller tiltræder denne konvention efter deponeringen af det femte ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument, træder konventionen i kraft tre måneder efter datoen for denne stats deponering af sit ratifikations-, accept-, godkendelses- eller tiltrædelsesinstrument".

3. HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

3.1. Unionens holdning

Unionen deler målene i udkastet til konvention og støtter idéen om at lette personbefordring med jernbane, men den har ikke identificeret nogen merværdi eller fordele i udkastet til konvention for Unionen eller dens medlemsstater. Det nye udkast til konvention ville ikke gøre allerede eksisterende bilaterale eller multilaterale aftaler overflødige og måske ikke engang fremme nye bilaterale eller multilaterale aftaler, da udkastet til konvention ikke indeholder en model for sådanne aftaler. Mange af bestemmelserne i udkastet til konventionen er af ikkebindende karakter og kan ikke gennemføres uden separate ordninger mellem de berørte parter. Foreløbig er den eneste funktion, som udkastet til konvention kunne have, at tjene som reference for indgåelsen af fremtidige multilaterale og bilaterale aftaler.

Set i relation til **Unionens jernbanepolitik** ville udkastet til konvention ikke få konkrete virkninger i Unionen, især ikke inden for Schengenområdet. Også set i en bredere sammenhæng blev det vurderet, at udkastet til konvention primært ville have til formål at fastsætte referencer for bilaterale aftaler, men at det som sådan ikke ville have til formål at tilvejebringe en sammenhængende international retlig ramme med henblik på at lette passagertrafikken. Derfor forventes udkastet til konvention i sin nuværende form ikke at medføre nogen fordel for Unionen og dets medlemsstater.

Set i relation til **Unionens toldbestemmelser** medfører udkastet til konvention i sin nuværende form ikke nogen fordele eller merværdi for Unionen og dens medlemsstater. F.eks. gør bestemmelserne i dette udkast til konvention det ikke muligt for toldmyndighederne at foretage kontrol af passagerer eller deres bagage i tog under kørslen, når en grænse er blevet passeret, uden at der er indgået bilaterale aftaler med nabolandene. Ud fra et toldmæssigt synspunkt medfører udkastet til konvention hverken skader eller lettelser. Det giver imidlertid

kun mening at tilslutte sig en ny international konvention, hvis den indebærer en merværdi, hvilket ikke er tilfældet for Unionen.

Ud fra et **institutionelt EU-synspunkt** dækker udkastet til konvention spørgsmål, der henhører under områder, som både er omfattet af Unionens enekompetence og delt kompetence. Medlemsstaterne kan ikke på egen hånd tiltræde dele af udkastet til konvention, der henhører under et område, hvor Unionen har enekompetence. Der burde have været indsat en bestemmelse i udkastet til konvention om, at Unionen kunne deltage som regional organisation for økonomisk integration i overensstemmelse med de generelle retningslinjer for Unionens institutionelle politik, for at gøre det muligt for Unionen at tiltræde konventionen.

Selv om Unionen ikke synes at have nogen grunde til at tiltræde den foreslåede konvention under henvisning til sin generelle politik vedrørende institutionelle aspekter, bør enhver international konvention indeholde en klausul, der giver mulighed for deltagelse af regionale organisationer for økonomisk integration.

De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas Landtransportkomité kan på sit 81. møde i februar 2019 eller på et senere møde, med forbehold af godkendelse af udkastet til konvention i arbejdsgruppen for toldspørgsmål vedrørende transport, foretage en afstemning om vedtagelsen af konventionen og anmode sekretariatet om at fremsende den til De Forenede Nationers generalsekretær i dennes egenskab af depositar. Det er derfor vigtigt at fastlægge Unionens holdning, for at den kan reagere på et sådant potentielt scenarie. I spørgsmål, hvor Unionen har enekompetence, vil Kommissionen stemme på Unionens vegne.

En lang række eksperter fra den offentlige og den private sektor er blevet hørt i forbindelse med udarbejdelsen af den foreslåede konvention.

Høringerne blev gennemført sammen med medlemsstaterne i Toldlovgivningsudvalget (Geneve-koordinering), hvoraf én blev afholdt i samarbejde med eksperter fra det fælles europæiske jernbaneanrums, råd for retlige og indre anliggender, transportattachéer og repræsentanter for Kommissionens generaldirektorat for Mobilitet og Transport og Generaldirektoratet for Migration og Indre anliggender (den 23. januar 2017). Der blev også gennemført høringer i samarbejde med Toldekspertergruppen.

Der fandt yderligere høringer sted på møder i arbejdsgruppen for toldspørgsmål i relation til transport og arbejdsgruppen vedrørende jernbanetransport under De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa.

Forud for drøftelserne i de relevante fora under De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa, der blev fulgt enten af Kommissionens Generaldirektorat for Beskatning og Toldunion eller af Generaldirektoratet for Mobilitet og Transport, fandt der koordineringsaktiviteter sted mellem ovennævnte generaldirektorater og Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender, da udkastet til konvention berører områder, der henhører under de tre generaldirektoraters respektive ansvarsområder.

Den interne koordinering samt fælles drøftelser med medlemsstaterne i Toldlovgivningsudvalget og Toldekspertergruppen viste tydeligt, at hverken Unionens medlemsstater eller Unionen selv har nogen interesse i at tiltræde udkastet til konvention, da det ikke medfører nogen merværdi eller fordele på de berørte områder, dvs. på de to EU-politikområder, der er omfattet af dette forslag, og for Unionen også set fra et institutionelt synspunkt.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal der træffes afgørelser om, "*hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.*"

Begrebet "*retsakter, der har retsvirkninger*" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Det indeholder også instrumenter, som ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som "*vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver*"².

4.1.2. Anvendelse i den konkrete sag

Den retsakt, som arbejdsgruppen vedrørende toldspørgsmål i relation til transport og De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas Landtransportkomité skal vedtage, udgør en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt bliver bindende i henhold til folkeretten i overensstemmelse med artikel 22 i udkastet til konvention.

Den påtænkte retsakt hverken supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

4.2. Materielt retsgrundlag

4.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller disse elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have ét materielt retsgrundlag, nemlig det, som det primære eller fremherskende formål eller element tilsiger.

Hvis den påtænkte retsakt samtidig forfølger flere formål eller har flere elementer, der er uadskilleligt forbundne, uden at det ene er sekundært i forhold til det andet, skal det materielle retsgrundlag for en afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, undtagelsesvis omfatte de forskellige retsgrundlag svarende til de pågældende formål eller elementer.

4.2.2. Anvendelse i den konkrete sag

Den påtænkte retsakt forfølger mål og indeholder elementer inden for toldsamarbejde og den fælles handelspolitik. Disse elementer af den påtænkte retsakt er uadskilleligt forbundne, uden at det ene er sekundært i forhold til det andet.

Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor følgende bestemmelser: artikel 33 og artikel 207, stk. 3, første afsnit, i TEUF.

² Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, sag C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for den foreslåede afgørelse bør være artikel 33 og artikel 207, stk. 3, første afsnit, i TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas arbejdsgruppe for toldspørgsmål i relation til transport og i Landtransportkomitéen i forbindelse med den planlagte vedtagelse af en ny konvention om lettelse af procedurer for grænsepassage for passagerer, bagage og uledsaget bagage i forbindelse med international jernbanetransport

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 33 og artikel 207, stk. 3, første afsnit, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den Russiske Føderation har foreslået en ny konvention under De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas (UNECE) om lettelse af procedurer for grænsepassage for passagerer, bagage og uledsaget bagage i forbindelse med international jernbanetransport, som støttes af organisationen for samarbejde mellem jernbaner (OSJD).
- (2) Arbejdsgruppen for toldspørgsmål i relation til transport handler inden for rammerne af UNECE's politikker og er underlagt generelt tilsyn af Landtransportkomitéen. Arbejdsgruppens rolle er at iværksætte og gennemføre foranstaltninger med henblik på harmonisering og forenkling af forskrifter, regler og dokumentation vedrørende procedurerne for grænsepassage for de forskellige former for landtransport.
- (3) UNECE's arbejdsgruppe for toldspørgsmål i relation til transport skal på sit 149. møde den 12.-14. juni 2018 eller på et senere møde træffe afgørelse om godkendelsen af den foreslåede konvention om lettelse af procedurer for grænsepassage for passagerer, bagage og uledsaget bagage i forbindelse med international jernbanetransport og om dens videresendelse til Landtransportkomitéen med henblik på formel godkendelse.
- (4) Unionen er repræsenteret i UNECE's arbejdsgruppe for toldspørgsmål i relation til transport, som Unionens 28 medlemsstater for øjeblikket er medlemmer af med stemmeret. I spørgsmål, der er omfattet af enekompetence, udtrykkes Unionens holdning af Kommissionen på vegne af Unionen og dens medlemsstater.
- (5) Udkastet til konventionen synes at regulere en række aspekter, hvoraf nogle henhører under områder, hvor Unionen har enekompetence, mens andre henhører under områder, hvor der er delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne.
- (6) Da den foreslåede konvention vedrører spørgsmål, der falder ind under Unionens enekompetence, er det nødvendigt, at Rådet fastlægger Unionens holdning til udkastet til konventionen.

- (7) Konventionen indeholder generelle bestemmelser om, hvordan grænsekontrol med passagertog skal tilrettelægges. Den kan betragtes som grundlaget for alle multilaterale og bilaterale aftaler, uden hvilke ingen af de elementer, der er omfattet af konventionen, kunne fungere.
- (8) For Unionens medlemsstater kan sådanne bilaterale aftaler indgås selv uden den foreslåede konvention. For Rusland og en række andre lande, der er repræsenteret i OSJD, synes den retlige ramme at kræve en sådan konvention for at gøre det lettere at indgå multilaterale og bilaterale aftaler.
- (9) Indholdet af den foreslåede konvention synes hverken at have gavnlige eller skadelige virkninger for Unionens medlemsstater. Derfor støtter EU ikke den foreslåede konvention, men har ingen grund til at blokere for dens vedtagelse.
- (10) Selv om det ikke synes at være i Unionens interesse at tiltræde den foreslåede konvention under henvisning til dens generelle politik vedrørende institutionelle aspekter, bør enhver international konvention indeholde en klausul, der giver mulighed for deltagelse af regionale organisationer for økonomisk integration. Det foreslåede udkast til konvention indeholder ikke en klausul, der ville gøre det muligt for Unionen at tiltræde konventionen.
- (11) Derfor bør Unionens holdning i UNECE's arbejdsgruppe for toldspørgsmål i relation til transport være neutral, hvis der indsættes en klausul, som giver mulighed for deltagelse af regionale organisationer for økonomisk integration. I så fald bør Unionen afholde sig fra at stemme. Ellers bør Unionen stemme imod vedtagelsen af den foreslåede konvention.
- (12) Det er hensigtsmæssigt at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i UNECE's arbejdsgruppe for toldspørgsmål i relation til transport og i Landtransportkomitéen —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i UNECE's arbejdsgruppe for toldspørgsmål i relation til transport og i Landtransportkomitéen til den foreslåede nye UNECE-konvention om lettelse af procedurer for grænsepassage for passagerer, bagage og uledsaget bagage i forbindelse med international jernbanetransport, er følgende:

Unionens holdning til udkastet til konvention er, at den undlader at stemme, hvis den klausul, der giver mulighed for deltagelse af regionale organisationer for økonomisk integration, indføres. Hvis en sådan klausul ikke indføres, stemmer Unionen imod.

Artikel 2

Den holdning, der er omhandlet i artikel 1, udtrykkes af Kommissionen på vegne af Unionen og dens medlemsstater, der er medlemmer af UNECE's arbejdsgruppe for toldspørgsmål i relation til transport og Landtransportkomitéen.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen og til medlemsstaterne.
Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand