

Bruselas, 29 de junio de 2018
(OR. en)

10679/18

**Expediente interinstitucional:
2018/0234 (NLE)**

**UD 145
CID 1
TRANS 302**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	secretario general de la Comisión Europea, firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director
Fecha de recepción:	8 de junio de 2018
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2018) 444 final
Asunto:	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte y en el Comité de los Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en relación con la adopción prevista de un nuevo Convenio sobre la facilitación de los procedimientos de cruce de fronteras para los viajeros, el equipaje y el equipaje no acompañado transportados en el tráfico internacional por ferrocarril.

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2018) 444 final.

Adj.: COM(2018) 444 final

Bruselas, 8.6.2018
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte y en el Comité de los Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en relación con la adopción prevista de un nuevo Convenio sobre la facilitación de los procedimientos de cruce de fronteras para los viajeros, el equipaje y el equipaje no acompañado transportados en el tráfico internacional por ferrocarril.

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 Grupo de trabajo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU) sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte y, posiblemente, en el Comité de los Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en relación con la adopción prevista de un nuevo Convenio sobre la facilitación de los procedimientos de cruce de fronteras para los viajeros, el equipaje y el equipaje no acompañado transportados en el tráfico internacional por ferrocarril.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. Convenio sobre la facilitación de los procedimientos de cruce de fronteras para los viajeros, el equipaje y el equipaje no acompañado transportados en el tráfico internacional por ferrocarril

El proyecto de Convenio propuesto sobre la facilitación de los procedimientos de cruce de fronteras para los viajeros, el equipaje y el equipaje no acompañado transportados en el tráfico internacional por ferrocarril (en lo sucesivo «el proyecto de Convenio propuesto») fue iniciado por la Organización para la Cooperación Ferroviaria (OSJD), de la que forman parte 9 Estados miembros de la Unión (Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Polonia, Lituania, Letonia, Hungría, Estonia y Rumanía), y transmitido a la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas por el Gobierno de la Federación de Rusia.

Un Convenio de alcance similar está ya en vigor — el Convenio Internacional para facilitar el cruce de fronteras de los viajeros y el equipaje transportados por ferrocarril, de 1952, del que son Partes contratantes ocho Estados miembros de la Unión (Austria, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, y Suecia¹). Dificultades jurídicas y de procedimiento de distinta índole han hecho imposible la modificación de este Convenio con el fin de modernizarlo. Por otra parte, algunos países miembros de la Organización para la Cooperación Ferroviaria apoyaron la idea de elaborar un nuevo Convenio en este ámbito, en lugar de adherirse al Convenio de 1952, que ha quedado obsoleto.

El proyecto de Convenio propuesto abarca tres grandes ámbitos de actuación política de la Unión: los ferrocarriles, las aduanas y el acervo de la Unión en materia de gestión de las fronteras. Su objetivo es acelerar y simplificar los controles fronterizos de los trenes de viajeros. Los principales elementos nuevos del proyecto de Convenio son la introducción de controles coordinados conjuntos en las fronteras, en sustitución de dos o más controles consecutivos a ambos lados de la frontera; de controles de los trenes en marcha, cuando los horarios y las paradas de los trenes así lo permitan, y de la determinación de los detalles de la cooperación por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales. La presente propuesta se refiere a dos ámbitos de la actuación política de la Unión: los ferrocarriles y las aduanas. Una propuesta aparte abordará el aspecto relacionado con el acervo de la Unión en materia de gestión de las fronteras.

¹ Firmado, pero no ratificado.

2.2. Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte de la CEPE/ONU

El Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte actúa dentro del marco de las políticas de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, bajo la supervisión general del Comité de los Transportes Interiores. La función del Grupo de trabajo consiste en iniciar y proseguir acciones encaminadas a la armonización y la simplificación de la reglamentación, las normas y la documentación de los procedimientos de cruce de fronteras para los distintos modos de transporte interior.

La Unión Europea está representada en el Grupo de trabajo, del que forman parte todos los Estados miembros de la Unión, con derecho a voto.

2.3. Acto previsto del Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte

El Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte se reunirá en 2018 en las fechas siguientes: del 12 al 14 de junio y del 16 al 19 de octubre. En una de sus reuniones, el Grupo de trabajo ha de tomar una decisión sobre el refrendo del Convenio propuesto y sobre su transmisión al Comité de los Transportes Interiores, que se reúne una vez al año en el mes de febrero, para su aprobación formal.

El acto previsto tendrá carácter vinculante para las Partes, de conformidad con el artículo 22 del proyecto de Convenio, que dispone lo siguiente: «1. El presente Convenio entrará en vigor tres meses después de la fecha en que cinco Estados hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. 2. Para cada Estado que ratifique, acepte o apruebe el presente Convenio, o se adhiera al mismo, después del depósito del quinto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el Convenio entrará en vigor tres meses después de la fecha en la que dicho Estado haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión».

3. POSICIÓN QUE SE HA DE ADOPTAR EN NOMBRE DE LA UNIÓN

3.1. Posición de la Unión

La Unión comparte los objetivos del proyecto de Convenio y apoya el concepto de facilitación del transporte ferroviario de viajeros, pero estima que el proyecto de Convenio no aporta valor añadido o ventaja alguna a la Unión o sus Estados miembros. El nuevo proyecto de Convenio no haría redundantes los acuerdos bilaterales o multilaterales vigentes y, tal vez, ni siquiera facilitaría nuevos acuerdos bilaterales o multilaterales, ya que el proyecto de Convenio no contiene un modelo para este tipo de acuerdos. Numerosas disposiciones del proyecto de Convenio tienen carácter no vinculante y no pueden aplicarse sin acuerdos separados celebrados entre las partes de que se trate. Hasta la fecha, la única función que el proyecto de Convenio podría tener sería la de servir de referencia para celebrar futuros acuerdos multilaterales y bilaterales.

Desde el punto de vista de la **política ferroviaria de la Unión**, el proyecto de Convenio no tendría efectos reales en la Unión, y en particular dentro del espacio Schengen. Además, en un contexto más amplio, se considera que el proyecto de Convenio tendría como principal objetivo la determinación de referencias para los acuerdos bilaterales, pero que, en sí mismo, no tendría por objeto la creación de un marco normativo internacional para facilitar el tráfico de viajeros. Por consiguiente, no cabe esperar que el proyecto de Convenio, en su forma actual, aporte ventajas a la Unión y a sus Estados miembros.

Desde el punto de vista de las **normas aduaneras de la UE**, el proyecto de Convenio en su forma actual no aporta valor añadido o ventaja alguna para la Unión y sus Estados miembros. Por ejemplo, las disposiciones del proyecto de Convenio no permiten a las autoridades aduaneras efectuar controles de viajeros o de su equipaje en los trenes en marcha, una vez cruzada la frontera, si no existen acuerdos bilaterales con los países vecinos. Desde el punto de vista aduanero, el proyecto de Convenio ni obstaculiza ni facilita el cruce de fronteras. Sin embargo, la adhesión a un nuevo Convenio internacional solo tiene sentido si aporta un valor añadido, lo que no ocurre en el caso de la Unión.

Desde un **punto de vista institucional** de la Unión, el proyecto de Convenio abarca cuestiones que entran dentro de los ámbitos de competencia exclusiva o compartida de la Unión. Los Estados miembros no pueden adherirse a título individual a aquellas partes del proyecto de Convenio que entren en un ámbito de competencia exclusiva de la Unión. En el proyecto de Convenio, y para permitir a la Unión adherirse al mismo, debería haberse introducido una disposición relativa a la participación de la Unión en su calidad de organización regional de integración económica en consonancia con la política general en materia de política institucional.

Aún a pesar de que la Unión no parece tener motivos para adherirse al Convenio, de conformidad con su política general sobre aspectos institucionales, todo nuevo Convenio internacional debería contener una cláusula que permita la participación de organizaciones regionales de integración económica.

El Comité de los Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en su 81.^a sesión, que tendrá lugar en febrero de 2019, o en una sesión posterior, con supeditación al refrendo del proyecto de Convenio por parte del Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte, podría proceder a una votación sobre la aprobación del Convenio y solicitar a la secretaría que lo transmita a la Secretaría General de las Naciones Unidas en su calidad de depositaria. Por lo tanto, es importante establecer una posición de la Unión para poder reaccionar ante tal eventualidad. En las cuestiones de competencia exclusiva, la Comisión votará en nombre de la Unión.

Durante la preparación del Convenio propuesto se ha consultado a una amplia gama de expertos de los sectores público y privado.

Se han llevado a cabo consultas con los Estados miembros en el seno del Comité de Legislación Aduanera (Coordinación Ginebra), una de las cuales se celebró conjuntamente con expertos del Comité del Espacio Ferroviario Único Europeo, con consejeros de Justicia y Asuntos de Interior, agregados de Transportes y representantes de las Direcciones Generales de la Comisión responsables de Movilidad y Transportes y de Migración y Asuntos de Interior (23.1.2017). También se llevaron a cabo consultas con el Grupo de Expertos Aduaneros.

Consultas adicionales tuvieron lugar durante las reuniones del Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte y del Grupo de trabajo sobre el transporte ferroviario de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

Los debates en los foros pertinentes de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, seguidos por la Dirección General de la Comisión encargada de Fiscalidad y Unión Aduanera o por la Dirección General responsable de Movilidad y Transporte, han ido precedidos de actividades de coordinación entre las dos Direcciones Generales mencionadas y la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior, ya que el proyecto de Convenio

guarda relación con ámbitos políticos que entran dentro de los respectivos ámbitos de competencia de las tres Direcciones Generales.

La coordinación interna, así como los debates conjuntos con los Estados miembros en el marco del Comité de Legislación Aduanera y de Expertos Aduaneros, puso claramente de manifiesto que no existe ningún interés, ni para los Estados miembros de la Unión ni para la propia Unión Europea, en adherirse al proyecto de Convenio porque no aporta ventaja o valor añadido alguno en ninguno de los ámbitos afectados, es decir, en los dos ámbitos políticos de la Unión cubiertos por la propuesta ni en lo que respecta al punto de vista institucional de la Unión.

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 por 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».

La noción de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surtan efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional por las que se rija el organismo de que se trate. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tengan fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que «puedan influir de manera determinante en el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»².

4.1.2. Aplicación al presente caso

El acto que el Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte y el Comité de los Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas están llamados a adoptar surtirá efectos jurídicos. El acto previsto será vinculante con arreglo al Derecho internacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del proyecto de Convenio.

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

Por lo tanto, 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 respecto del cual se toma 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 basarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

² Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo de la Unión Europea, Asunto C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

Por lo que respecta a un acto previsto que persiga varios objetivos a la vez, o que tenga varios componentes vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio del otro, la base jurídica sustantiva de una Decisión en virtud del artículo 218, apartado 9, del TFUE tendrá que incluir, excepcionalmente, las distintas bases jurídicas pertinentes.

4.2.2. Aplicación al presente caso

El acto previsto persigue objetivos y tiene componentes en el ámbito de la cooperación aduanera y la política comercial común. Estos elementos del acto previsto están vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio respecto del otro.

Por consiguiente, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta son las disposiciones siguientes: el artículo 33 y el artículo 207, apartado 3, párrafo primero, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta la deben constituir el artículo 33 y el artículo 207, apartado 3, párrafo primero, del TFUE, leídos en relación con el artículo 218, apartado 9.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte y en el Comité de los Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en relación con la adopción prevista de un nuevo Convenio sobre la facilitación de los procedimientos de cruce de fronteras para los viajeros, el equipaje y el equipaje no acompañado transportados en el tráfico internacional por ferrocarril.

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 33 y su artículo 207, apartado 3, párrafo primero, leídos en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) Con el apoyo de la Organización para la Cooperación de los Ferrocarriles (OSJD), la Federación de Rusia ha propuesto un nuevo Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU) sobre la facilitación de los procedimientos de cruce de fronteras para los viajeros, el equipaje y el equipaje no acompañado transportados en el tráfico internacional por ferrocarril.
- (2) El Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte actúa dentro del marco de las políticas de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas bajo la supervisión general del Comité de los Transportes Interiores. La función del Grupo de trabajo consiste en entablar y proseguir acciones encaminadas a la armonización y la simplificación de la reglamentación, las normas y la documentación de los procedimientos de cruce de fronteras para los distintos modos de transporte interior.
- (3) El Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte de la CEPE/ONU, en su 149.º periodo de sesiones del 12 al 14 de junio de 2018, o en un periodo de sesiones posterior, adoptará una decisión sobre el refrendo de la propuesta de Convenio relativa a la facilitación de los procedimientos de cruce de fronteras para los viajeros, el equipaje y el equipaje no acompañado transportados en el tráfico internacional por ferrocarril y sobre su transmisión al Comité de los Transportes Interiores para su aprobación formal.
- (4) La Unión está representada en el Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte de la CEPE/ONU, del que forman parte los 28 Estados miembros actuales de la Unión con derecho a voto. En las cuestiones de competencia exclusiva, la Comisión expresa la posición de la UE en nombre de la Unión y de sus Estados miembros.
- (5) El proyecto de Convenio parece regular una variedad de aspectos, una parte de los cuales entra en ámbitos de competencia exclusiva de la Unión y otra en ámbitos de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros.

- (6) Dado que la Convenio propuesto afecta a cuestiones que entran dentro de los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión, es necesario que el Consejo establezca la posición de la Unión sobre el proyecto de Convenio.
- (7) El Convenio contiene disposiciones generales sobre la manera de organizar los controles fronterizos de los trenes de viajeros. El Convenio puede considerarse como la base para acuerdos multilaterales y bilaterales, en cuya ausencia no podría funcionar ninguno de los elementos cubiertos por el mismo.
- (8) Los Estados miembros de la Unión Europea pueden celebrar tales acuerdos bilaterales sin necesidad del Convenio propuesto. En el caso de la Federación de Rusia y de otros países representados en la Organización para la Cooperación de los Ferrocarriles, su marco jurídico parece requerir dicho Convenio a fin de que resulte más fácil celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales.
- (9) El contenido de la propuesta de Convenio no parece tener efectos adversos ni beneficiosos para los Estados miembros de la Unión. Por ello, la Unión no debe apoyar la propuesta de Convenio, aunque no tiene motivos para bloquear su adopción.
- (10) Aunque la adhesión al Convenio no parece atender a los intereses de la Unión, de conformidad con su política general sobre aspectos institucionales, todo nuevo Convenio internacional debería contener una cláusula que permita la participación de organizaciones regionales de integración económica. El proyecto de Convenio no contiene una cláusula que permita la adhesión de la Unión al Convenio.
- (11) Por lo tanto, la posición de la Unión en el Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte de la CEPE/ONU debería ser neutral si se incluyera una cláusula que permita la participación de organizaciones regionales de integración económica. En ese caso, la Unión debería abstenerse. En caso contrario, la Unión debería votar en contra de la adopción del proyecto de Convenio.
- (12) Es preciso determinar la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte y en el Comité de los Transportes Interiores de la CEPE/ONU,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Grupo de trabajo sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte y en el Comité de los Transportes Interiores de la CEPE/ONU en relación con la propuesta prevista de un nuevo Convenio de la CEPE/ONU sobre la facilitación de los procedimientos de cruce de fronteras para los viajeros, el equipaje y el equipaje no acompañado transportados en el tráfico internacional por ferrocarril deberá ser la siguiente:

La posición de la Unión sobre el proyecto de Convenio deberá ser la de abstenerse si se introdujera una cláusula que permita la participación de organizaciones regionales de integración económica. Si no se introdujera dicha cláusula, la Unión deberá votar en contra.

Artículo 2

La posición a que se refiere el artículo 1 será expresada por la Comisión en nombre de la Unión y de aquellos de sus Estados miembros que son miembros del Grupo de trabajo de la CEPE/ONU sobre cuestiones aduaneras relacionadas con el transporte y del Comité de los Transportes Interiores.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión son la Comisión y los Estados miembros.
Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente