



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 29. lipnja 2018.
(OR. en)

10679/18

**Međuinstitucijski predmet:
2018/0234 (NLE)**

**UD 145
CID 1
TRANS 302**

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	8. lipnja 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 444 final
Predmet:	Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na Radnoj skupini za carinska pitanja koja imaju učinak na promet te Odboru za unutarnji promet u okviru Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu, u vezi s predviđenim donošenjem nove Konvencije o pojednostavnjenju postupka prelaska granica za putnike, prtljagu i prijavljenu prtljagu u međunarodnom željezničkom prijevozu

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument: COM(2018) 444 final.

Priloženo: COM(2018) 444 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.6.2018.
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na Radnoj skupini za carinska pitanja koja imaju učinak na promet te Odboru za unutarnji promet u okviru Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu, u vezi s predviđenim donošenjem nove Konvencije o pojednostavnjenju postupka prelaska granica za putnike, prtljagu i prijavljenu prtljagu u međunarodnom željezničkom prijevozu

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se prijedlog odnosi na Odluku o utvrđivanju stajališta koje treba zauzeti u ime Unije u okviru Radne skupine Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) za carinska pitanja koja imaju učinak na promet i, prema potrebi, na UNECE-ovu Odboru za unutarnji promet u pogledu predviđenog donošenja nove Konvencije o pojednostavnjenju postupka prelaska granica za putnike, prtljagu i prijavljenu prtljagu u međunarodnom željezničkom prijevozu.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Konvencija o pojednostavnjenju postupka prelaska granica za putnike, prtljagu i prijavljenu prtljagu u međunarodnom željezničkom prometu

Predloženi nacrt Konvencije o pojednostavnjenju postupka prelaska granica za putnike, prtljagu i prijavljenu prtljagu u međunarodnom željezničkom prijevozu („predloženi nacrt Konvencije”) pokrenula je Organizacija za suradnju među željeznicama, čije su članice i devet država članica Unije (Bugarska, Češka, Slovačka, Poljska, Litva, Latvija, Mađarska, Estonija, Rumunjska) te ga je Gospodarskoj komisiji Ujedinjenih naroda za Europu uputila vlada Ruske Federacije.

Konvencija sa sličnim područjem primjene već je na snazi, točnije Međunarodna konvencija iz 1952. o olakšavanju prelaska granica za putnike i prtljagu u željezničkom prijevozu, čije su ugovorne stranke i osam država članica EU-a (Austrija, Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugal i Švedska¹). Izmjena te Konvencije radi njezina osuvremenjivanja nije bila moguća zbog različitih pravnih i postupovnih poteškoća. Štoviše, države članice Organizacije za suradnju među željeznicama bile su sklonije izradi nove Konvencije u tom području, a ne pristupanju zastarjeloj Konvenciji iz 1952.

Predloženi nacrt Konvencije obuhvaća tri glavna područja politika Unije: željeznički promet, carine i pravnu stečevinu Unije u području upravljanja granicama. Njezin je cilj ubrzavanje i pojednostavnjenje graničnih kontrola putničkih vlakova. Glavni su novi elementi u nacrtu Konvencije zajedničke koordinirane kontrole na granicama umjesto dviju ili više uzastopnih kontrola s obje strane granice; kontrola vlakova u vožnji, ako vozni red i zaustavljanja vlakova to dopuštaju te dogovaranje pojedinosti suradnje putem bilateralnih ili multilateralnih sporazuma. Ovaj se prijedlog odnosi na dva područja politike Unije: željeznički promet i carine. Aspekt pravne stečevine Unije u području upravljanja granicama bit će obuhvaćen zasebnim prijedlogom.

2.2. Radna skupina UNECE-a za carinska pitanja koja imaju učinak na promet

Radna skupina za carinska pitanja koja imaju učinak na promet djeluje u okviru politika Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu i podliježe općem nadzoru Odbora za unutarnji promet. Zadaća Radne skupine je pokretanje i provedba mjera za usklađivanje i pojednostavnjenje propisa, pravila i dokumentacije za postupke prelaska granica pri različitim vrstama unutarnjeg prometa.

Unija je zastupljena u toj radnoj skupini, u kojoj sve države članice imaju status članica s pravom glasa.

¹ Potpisala, ali nije ratificirala.

2.3. Predviđeni akt Radne skupine za carinska pitanja koja imaju učinak na promet

Radna skupina za carinska pitanja koja imaju učinak na promet u 2018. sastat će se na sljedeće datume: od 12. do 14. lipnja i od 16. do 19. listopada. Na jednom od svojih sastanaka Radna skupina donijet će odluku o odobrenju predložene Konvencije i njezinu upućivanju radi službenog donošenja Odboru za unutarnji promet, koji se sastaje jednom godišnje, u veljači.

Predviđeni akt postat će obvezujući za stranke u skladu s člankom 22. nacrt Konvencije, kojim je predviđeno sljedeće: „1. Ova Konvencija stupa na snagu tri mjeseca nakon datuma na koji pet država položi svoje isprave o ratifikaciji, prihvatanju, odobrenju ili pristupanju. 2. Za svaku državu koja ratificira, prihvati ili odobri ovu Konvenciju ili joj pristupi poslije polaganja petog instrumenta ratifikacije, prihvata, odobrenja ili pristupa, Konvencija će stupiti na snagu tri mjeseca od datuma na koji ta država položi instrument ratifikacije, prihvata, odobrenja ili pristupa.”

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

3.1. Stajalište Unije

Unija dijeli ciljeve nacrt Konvencije i podržava koncept olakšavanja željezničkog prijevoza putnika, ali nije utvrdila nikakvu dodanu vrijednost ili korist koja bi za Uniju ili njezine države članice nastala na temelju nacrt Konvencije. Na temelju novog nacrt Konvencije postojeći bilateralni ili multilateralni sporazumi ne bi postali suvišnima, a čak je moguće da sklapanje novih takvih sporazuma ne bi bilo olakšano jer nacrt Konvencije ne sadržava predložak za takve sporazume. Mnoge odredbe nacrt Konvencije neobvezujuće su prirode i ne mogu se provesti bez zasebnih sporazuma među predmetnim strankama. Jedina je svrha za koju bi nacrt Konvencije trenutačno mogao poslužiti ta da bude referenca za sklapanje budućih multilateralnih i bilateralnih sporazuma.

Sa stajališta **željezničke politike Unije** nacrt Konvencije ne bi imao konkretne učinke u Uniji, a posebno unutar schengenskog područja. Usto, u širem je kontekstu ocijenjeno da bi nacrt Konvencije prvenstveno bio usmjeren na utvrđivanje uputa za bilateralne sporazume, ali sam po sebi ne bi težio uspostavljanju dosljednog međunarodnog pravnog okvira za olakšavanje prijevoza putnika. Stoga se na temelju nacrt Konvencije u njegovu trenutačnom obliku ne očekuje ostvarivanje koristi za Uniju i njezine države članice.

Sa stajališta **carinskih propisa EU-a** nacrt Konvencije u trenutačnom obliku ne rezultira koristima ili dodanom vrijednošću za Uniju i njezine države članice. Primjerice, odredbama tog nacrt Konvencije ne dopušta se carinskim tijelima da provode kontrole putnika ili prtljage u vlakovima u vožnji nakon prelaska granice, bez prethodnih bilateralnih sporazuma sa susjednim zemljama. Sa stajališta carina, nacrt Konvencije ne rezultira štetom ni koristima. Međutim, usklađivanje s novom međunarodnom konvencijom ima smisla samo ako se ostvaruje dodana vrijednost, što za Uniju nije slučaj.

S **institucijskog stajališta** Unije nacrtom Konvencije obuhvaćena su pitanja iz područja isključive i iz podijeljene nadležnosti Unije. Države članice ne mogu samostalno pristupiti dijelovima nacrt Konvencije koji su u isključivoj nadležnosti Unije. U nacrt Konvencije trebalo bi uvesti odredbu o sudjelovanju Unije kao organizacije za regionalnu gospodarsku integraciju, u skladu s općom politikom o institucijskoj politici, čime bi se Uniji omogućilo pristupanje Konvenciji.

Čak i ako se čini da Unija nema razloga pristupiti predloženoj Konvenciji, u skladu s njezinom općom politikom o institucijskim aspektima svaka nova međunarodna konvencija trebala bi sadržavati klauzulu kojom se omogućuje sudjelovanje organizacija za regionalnu gospodarsku integraciju.

Odbor za unutarnji promet Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu na svojoj 81. sjednici u veljači 2019., ili na kasnijoj sjednici, ovisno o odobrenju nacrt Konvencije od Radne skupine za carinska pitanja koja imaju učinak na promet, može glasati o donošenju Konvencije i zatražiti od tajništva njezino upućivanje glavnom tajniku Ujedinjenih naroda u svojstvu depozitara. Stoga je važno utvrditi stajalište Unije radi odgovora u slučaju takvog razvoja događaja. Komisija će glasovati u ime Unije o pitanjima u isključivoj nadležnosti Unije.

Tijekom pripreme predložene Konvencije provedeno je savjetovanje s velikim brojem stručnjaka iz javnog i privatnog sektora.

Savjetovanja s državama članicama provedena su u okviru Odbora za carinsko zakonodavstvo (usklađivanje u Ženevi), od kojih je jedno održano zajedno sa stručnjacima iz Odbora za jedinstveno europsko željezničko područje, savjetnicima za pravosuđe i unutarnje poslove, atašema nadležnima za područje prometa i predstavnicima iz glavnih uprava Komisije za mobilnost i promet te za migracije i unutarnje poslove (23.1.2017.). Savjetovanja su ujedno provedena i s carinskom stručnom skupinom.

Daljnja savjetovanja održana su tijekom sastanaka Radne skupine za carinska pitanja koja imaju učinak na promet i Radne skupine za željeznički promet Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu.

Raspravama u okviru relevantnih foruma Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu, u kojima su sudjelovale Glavna uprava Komisije za oporezivanje i carinsku uniju ili Glavna uprava za mobilnost i promet, prethodile su aktivnosti koordinacije navedenih glavnih uprava s Glavnom upravom za migracije i unutarnje poslove jer se nacrt Konvencije odnosi i na područja politike iz odgovarajućih područja nadležnosti triju glavnih uprava.

Aktivnosti unutarnje koordinacije, kao i zajedničke rasprave s državama članicama u okviru Odbora za carinsko zakonodavstvo i carinske stručne skupine jasno su pokazale da ne postoji interes država članica ni same Unije za pristupanje nacrtu Konvencije jer se njime ne ostvaruju nikakve koristi ni dodana vrijednost u svim predmetnim područjima, to jest u dvama područjima politike Unije obuhvaćenima tim prijedlogom te s institucijskog stajališta Unije.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma.”

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i

instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali „mogu presudno utjecati na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”².

4.1.2. Primjena u ovom slučaju

Akt čije se donošenje zahtijeva od Radne skupine za carinska pitanja koja imaju učinak na promet i Odbora za unutarnji promet Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu je akt koji ima pravne učinke. Prema međunarodnom pravu predviđeni akt bit će obvezujući u skladu s člankom 22. nacrta Konvencije.

Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti izmjenjuje institucionalni okvir Sporazuma.

Stoga je postupovna pravna osnova predložene odluke članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, to jest onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

U pogledu predviđenog akta kojim se istodobno želi postići više ciljeva ili koji ima više elemenata, koji su međusobno neodvojivo povezani, a pri čemu nijedan nije sporedan u odnosu na druge, materijalna pravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a iznimno će morati uključivati različite odgovarajuće pravne osnove.

4.2.2. Primjena u ovom slučaju

Predviđenim aktom nastoje se ostvariti ciljevi te on obuhvaća sastavnice u području carinske suradnje i zajedničke trgovinske politike. Ti elementi predviđenog akta međusobno su neodvojivo povezani, pri čemu ni jedan nije sporedan u odnosu na drugi.

Stoga materijalnu pravnu osnovu predložene odluke čine sljedeće odredbe: Članak 33. i članak 207. stavak 3. prvi podstavak UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebali bi biti članak 33. i članak 207. stavak 3. prvi podstavak UFEU-a, u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

² Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, Predmet C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na Radnoj skupini za carinska pitanja koja imaju učinak na promet te Odboru za unutarnji promet u okviru Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu, u vezi s predviđenim donošenjem nove Konvencije o pojednostavnjenju postupka prelaska granica za putnike, prtljagu i prijavljenu prtljagu u međunarodnom željezničkom prijevozu

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 33. i članak 207. stavak 3. prvi podstavak, u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Ruska Federacija predložila je uz podršku Organizacije za suradnju među željeznicama novu Konvenciju Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) o pojednostavnjenju postupka prelaska granica za putnike, prtljagu i prijavljenu prtljagu u međunarodnom željezničkom prijevozu.
- (2) Radna skupina za carinska pitanja koja imaju učinak na promet djeluje u okviru politika UNECE-a i podliježe općem nadzoru Odbora za unutarnji promet. Zadaća Radne skupine je pokretanje i provedba mjera za usklađivanje i pojednostavnjenje propisa, pravila i dokumentacije za postupke prelaska granica pri različitim vrstama unutarnjeg prometa.
- (3) Radna skupina UNECE-a za carinska pitanja koja imaju učinak na promet donijet će na svojoj 149. sjednici od 12. do 14. lipnja 2018., ili na kasnijoj sjednici, odluku o odobravanju predložene Konvencije o pojednostavnjenju postupka prelaska granica za putnike, prtljagu i prijavljenu prtljagu u međunarodnom željezničkom prijevozu te upućivanju Konvencije Odboru za unutarnji promet radi službenog donošenja.
- (4) Unija je zastupljena u radnoj skupini UNECE-a za carinska pitanja koja imaju učinak na promet u kojoj svih 28 država članica Unije trenutačno ima status članica s pravom glasa. Komisija izražava stajalište Unije i njezinih država članica o pitanjima koja su u isključivoj nadležnosti EU-a.
- (5) Čini se da se nacrtom Konvencije uređuju različiti aspekti, od kojih su neki u isključivoj nadležnosti Unije, a neki su obuhvaćeni područjem podijeljene nadležnosti Unije i država članica.
- (6) Budući da su predloženom Konvencijom obuhvaćena pitanja koja su u isključivoj nadležnosti Unije, nužno je da Vijeće utvrdi stajalište Unije o nacrtu Konvencije.
- (7) Konvencija sadržava opće odredbe o načinu organiziranja graničnih kontrola putničkih vlakova. Konvencija se može smatrati polazištem za sve multilateralne i bilateralne sporazume bez kojih ne bi funkcionirao nijedan od elemenata obuhvaćenih Konvencijom.

- (8) Za države članice Unije takvi bilateralni sporazumi mogu se sklopiti i bez predložene Konvencije. Za Rusiju i neke druge zemlje koje su zastupljene u Organizaciji za suradnju među željeznicama pravni okvir zahtijeva takvu Konvenciju kako bi se olakšalo sklapanje multilateralnih i bilateralnih sporazuma.
- (9) Čini se da meritum predložene Konvencije ne donosi korisne ni štetne učinke za države članice Unije. Stoga Unija ne podupire predloženu Konvenciju, no nema razloga blokirati njezino donošenje.
- (10) Čak i ako se ne čini da je pristupanje predloženoj Konvenciji u interesu Unije, u skladu s njezinom općom politikom o institucijskim aspektima svaka nova međunarodna konvencija trebala bi sadržavati klauzulu kojom se omogućuje sudjelovanje organizacija za regionalnu gospodarsku integraciju. Predloženi nacrt Konvencije ne sadržava odredbu kojom se Uniji omogućuje pristupanje Konvenciji.
- (11) Stoga bi stajalište Unije na radnoj skupini UNECE-a za carinska pitanja koja imaju učinak na promet trebalo biti neutralno ako je u Konvenciji uvedena odredba kojom se dopušta sudjelovanje organizacija za regionalnu gospodarsku integraciju. U tom bi se slučaju Unija trebala suzdržati od glasovanja. U suprotnom bi Unija trebala glasati protiv donošenja predložene Konvencije.
- (12) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na radnoj skupini UNECE-a za carinska pitanja koja imaju učinak na promet i Odboru za unutarnji promet,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u okviru sastanaka Radne skupine za carinska pitanja koja imaju učinak na promet te Odbora za unutarnji promet u okviru UNECE-a, u pogledu predložene nove Konvencije UNECE-a o pojednostavnjenju postupka prelaska granica za putnike, prtljagu i prijavljenu prtljagu u međunarodnom željezničkom prijevozu, jest kako slijedi:

Stajalište Unije o nacrtu Konvencije jest suzdržanost ako se u Konvenciju uvede odredba kojom se dopušta sudjelovanje organizacija za regionalnu gospodarsku integraciju. Ako se takva klauzula ne uvede, Unija glasa protiv.

Članak 2.

Komisija izražava stajalište iz članka 1. u ime Unije i njezinih država članica koje su članice Radne skupine UNECE-a za carinska pitanja koja imaju učinak na promet te Odbora za unutarnji promet.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Komisiji i državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*