



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2018. június 29.
(OR. en)

10679/18

**Intézményközi referenciaszám:
2018/0234 (NLE)**

**UD 145
CID 1
TRANS 302**

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2018. június 8.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2018) 444 final
Tárgy:	javaslat – A TANÁCS HATÁROZATA az Európai Unió által az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportjában és Belső Szállítási Bizottságában a nemzetközi vasúti közlekedésben szállított utasok, csomagok és teheráru vonatkozásában alkalmazandó határátlépési eljárások megkönnyítéséről szóló új egyezmény tervezett elfogadásával kapcsolatban képviselendő álláspontról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2018) 444 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2018) 444 final

Brüsszel, 2018.6.8.
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

**az Európai Unió által az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának fuvarozást érintő
vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportjában és Belső Szállítási Bizottságában a
nemzetközi vasúti közlekedésben szállított utasok, csomagok és teheráru
vonatkozásában alkalmazandó határátlépési eljárások megkönnyítéséről szóló új
egyezmény tervezett elfogadásával kapcsolatban képviselendő álláspontról**

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT TÁRGYA

E javaslat tárgya az Unió által az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának (ENSZ EGB) fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportjában és valószínűleg az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának Belső Szállítási Bizottságában a nemzetközi vasúti közlekedésben szállított utasok, csomagok és teheráru vonatkozásában alkalmazandó határátlépési eljárások megkönnyítéséről szóló új egyezmény tervezett elfogadásával kapcsolatban képviselendő álláspont kialakításáról szóló határozat.

2. A JAVASLAT HÁTTERE

2.1. Egyezmény a nemzetközi vasúti közlekedésben szállított utasok, csomagok és teheráru vonatkozásában alkalmazandó határátlépési eljárások megkönnyítéséről

A nemzetközi vasúti közlekedésben szállított utasok, csomagok és teheráru vonatkozásában alkalmazandó határátlépési eljárások megkönnyítéséről szóló javasolt egyezménytervezet (a továbbiakban: javasolt egyezménytervezet) a Vasutak Együtműködési Szervezete (OSZZSD) kezdeményezte, amelynek 9 uniós tagállam (Bulgária, a Cseh Köztársaság, Szlovákia, Lengyelország, Litvánia, Lettország, Magyarország, Észtország és Románia) a tagja, és az Oroszországi Föderáció kormánya küldte meg az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának.

Egy hasonló hatályú egyezmény már hatályban van: a vasúti közlekedésben szállított utasok és csomagok határátlépésének megkönnyítéséről szóló, 1952. évi nemzetközi egyezmény, amelynek 8 uniós tagállam (Ausztria, Belgium, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália és Svédország¹) szerződő fele. Különböző jogi és eljárásbeli nehézségek miatt ez az egyezmény nem módosítható és modernizálható. Továbbá a Vasutak Együtműködési Szervezetének tagállamai az idejétmúlt 1952. évi egyezményhez való csatlakozás helyett támogatták egy új egyezmény kidolgozásának ötletét ezen a téren.

A javasolt egyezménytervezet három fő uniós szakpolitikai területet érint: vasút, vám és a határigazgatással kapcsolatos uniós vívmányok. Célja a személyszállító vonatokat érintő határellenőrzés felgyorsítása és egyszerűsítése. Az egyezménytervezet fő új elemei közé tartozik a közös, koordinált ellenőrzés a határon két vagy több egymást követő, a határ mindkét oldalán elvégzett ellenőrzés helyett; ellenőrzés a mozgó vonaton, ahol azt a menetrend és a megállók lehetővé teszik, valamint az együtműködés részleteinek elfogadása két- vagy többoldalú megállapodások révén. Ez a javaslat két uniós szakpolitikai területhez kapcsolódik: a vasúthoz és a vámhoz. A határigazgatással kapcsolatos uniós vívmányokkal külön javaslat foglalkozni.

2.2. Az ENSZ EGB fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportja

A fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoport az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának szakpolitikai keretében jár el, és a Belső Szállítási Bizottság általános felügyelete alatt áll. A munkacsoport feladata a belföldi fuvarozás különböző módjait érintő határátlépési eljárásokra vonatkozó rendeletek, szabályok és dokumentáció harmonizálására és egyszerűsítésére irányuló fellépések kezdeményezése és végrehajtása.

¹ Aláírta, de nem ratifikálta.

Az Unió képvisellel rendelkezik a munkacsoportban, amelyben az Unió valamennyi tagja szavazati joggal rendelkező tag.

2.3. A fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoport tervezett jogi aktusa

A fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoport 2018-ban az alábbi időpontokban ül össze: június 12–14. és október 16–19. Az egyik ülésen a munkacsoport határozatot hoz a javasolt egyezmény támogatásáról és az évente egyszer, februárban ülésező Belső Szállítási Bizottságnak való megküldéséről formális jóváhagyás céljából.

Az egyezménytervezet 22. Cikkének megfelelően a tervezett jogi aktus kötelező lesz a felekre nézve. Az említett cikk így rendelkezik: „1. Ez az egyezmény három hónappal azt a napot követően lép hatályba, amelyen öt állam letétbe helyezte megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozó okiratát. 2. Minden olyan állam vonatkozásában, amely az egyezményt az ötödik megerősítési, elfogadási, jóváhagyási vagy csatlakozási okmány letétbe helyezése után erősíti meg, fogadja el, hagyja jóvá vagy csatlakozik hozzá, az egyezmény 3 hónappal azután lép hatályba, hogy ez az állam a megerősítő, elfogadási, jóváhagyási vagy csatlakozási okmányt letétbe helyezte.”

3. AZ UNIÓ ÁLTAL KÉPVISELENDŐ ÁLLÁSPONT

3.1. Az Unió álláspontja

Az Unió egyetért az egyezménytervezet célkitűzéseivel, és támogatja a vasúti személyszállítás elősegítését, de úgy véli, hogy az egyezménytervezet nem jelent hozzáadott értéket vagy előnyt az Unió vagy tagállamai számára. Az új egyezménytervezet nem tenne feleslegessé már létező két- vagy többoldalú megállapodásokat, és talán nem is tenne lehetővé új két- vagy többoldalú megállapodásokat, mert nem tartalmaz modellt ilyen megállapodásokhoz. Az egyezménytervezet sok rendelkezése nem kötelező érvényű, és nem hajtható végre az érintett felek külön megállapodásai nélkül. Idáig az egyezménytervezet egyetlen funkciója az, hogy referenciaként szolgálhat jövőbeli két- vagy többoldalú megállapodások megkötéséhez.

Az **uniós vasúti szakpolitika** szempontjából az egyezménytervezet nem járna tényleges hatásokkal az Unióban, különösen a schengeni térségben. Emellett a szélesebb összefüggések tekintetében az Unió értékelése szerint az egyezménytervezet elsődleges célja a kétoldalú megállapodásokra vonatkozó referencia meghatározása, de nem célja az utasforgalom elősegítésére szolgáló egységes nemzetközi jogi keretek kidolgozása. Az egyezménytervezet ezért a jelenlegi formájában várhatóan semmilyen előnnyel nem jár az Unió és tagállamai számára.

Az **uniós vámszabályok** szempontjából az egyezménytervezet a jelenlegi formájában semmilyen előnnyel vagy hozzáadott értékkel nem jár az Unió és tagállamai számára. Például az egyezménytervezet rendelkezései a szomszédos országokkal kötött kétoldalú megállapodások nélkül nem teszik lehetővé a vámhatóságok számára az utasok és csomagjaik ellenőrzését a mozgó vonatokon egy határ átlépését követően. A vám szempontjából az egyezménytervezet nem káros, de nem is előnyös. Egy új nemzetközi egyezménynek azonban csak akkor van értelme, ha hozzáadott értékkel bír, de az Unió szempontjából nem ez a helyzet.

Uniós **intézményi szempontból** az egyezménytervezet olyan kérdéseket érint, amelyek kizárólagos vagy megosztott uniós hatáskörbe tartoznak. A tagállamok egyénileg nem

csatlakozhatnak az egyezménytervezet olyan részeihez, amelyek kizárólagos uniós hatáskörbe tartoznak. Egy, az Unió mint regionális gazdasági integrációs szervezet részvételére vonatkozó rendelkezést be kellett volna illeszteni az egyezménytervezetbe az intézményi politikáról szóló általános szakpolitikának megfelelően, hogy az Unió csatlakozhasson az egyezményhez.

Még abban az esetben is, ha az Uniónak nincs oka csatlakozni a javasolt egyezményhez, az intézményi szempontokról szóló általános szakpolitikájának megfelelően minden új nemzetközi egyezménynek tartalmaznia kell a regionális gazdasági integrációs szervezetek részvételét lehetővé tévő rendelkezést.

Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának Belső Szállítási Bizottsága a 2019. februári, 81. ülésén vagy egy azt követő ülésén, az egyezménytervezetnek a fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoport általi támogatásától függően, szavazhat az egyezmény elfogadásáról, és kérheti a titkárságot, hogy küldje meg az egyezményt az Egyesült Nemzetek főtitkárának mint letéteményesnek. Ezért az ilyen lehetséges forgatókönyvre való reagálás érdekében fontos az uniós álláspont kialakítása. A kizárólagos hatáskörbe tartozó kérdésekben a Bizottság szavaz az Unió nevében.

A javasolt egyezmény előkészítése kapcsán a köz- és magánszféra szakemberei nagy számban kaptak felkérést konzultációra.

Konzultációkra került sor a vámjogszabályokkal foglalkozó bizottság (genfi koordináció) tagállamaival, és az egyik konzultáción közösen vettek részt az egységes európai vasúti térségért felelős bizottság szakértői, valamint a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság, illetve a Migrációügyi és Uniók Belügyi Főigazgatóság bel- és igazságügyi tanácsadói, közlekedési attaséi és képviselői (2017.1.23.). A vámszakértői csoportban is konzultációkra került sor.

További konzultációk zajlottak a fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoport és az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának vasúti fuvarozással foglalkozó munkacsoportjának ülésein.

Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának vonatkozó fórumain folytatott, az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság vagy a Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság által követett megbeszéléseket az említett főigazgatóságok, illetve a Migrációügyi és Uniók Belügyi Főigazgatóság közötti egyeztetés előzte meg, mert az egyezménytervezet a három főigazgatóság hatáskörébe tartozó szakpolitikai területeket érint.

A belső koordináció, illetve a vámjogszabályokkal foglalkozó bizottság keretében a tagállamokkal, illetve a vámszakértőkkel folytatott közös megbeszélések egyértelműen arról tanúskodnak, hogy sem az uniós tagállamoknak, sem az Uniónak nem áll érdekében csatlakozni az egyezménytervezethez, mert az semmiféle előnnyel vagy hozzáadott értékkel nem jár az érintett területeken, vagyis a javaslat által érintett két uniós szakpolitikai területen, illetve uniós intézményi szempontból sem.

4. JOGALAP

4.1. Eljárási jogalap

4.1.1. Általános elvek

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 218. cikkének (9) bekezdése határozatok elfogadásáról rendelkezik „a megállapodásokkal létrehozott

szervekben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozóan, amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia, kivéve a megállapodás intézményi kereteit kiegészítő vagy módosító jogi aktusokat”.

A „joghatással bíró jogi aktus” fogalmába beletartoznak a nemzetközi jognak a kérdéses szervet szabályozó szabályai szerint joghatással bíró jogi aktusok. Ezenfelül a fogalom magában foglalja azokat az eszközöket is, melyek a nemzetközi jog szerint nem bírnak kötelező erővel, de „meghatározó módon befolyásolják az uniós jogalkotó által [...] elfogadott szabályozás tartalmát”².

4.1.2. A jelen esetre történő alkalmazás

A fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoport és az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának Belső Szállítási Bizottsága által elfogadandó jogi aktus joghatással bíró jogi aktus. Az egyezménytervezet 22. cikkének megfelelően a tervezett jogi aktus a nemzetközi jog értelmében kötelező erejű lesz.

A tervezett jogi aktus nem egészíti ki és nem módosítja a megállapodás intézményi keretét.

Ezért a javasolt határozat eljárási jogalapja az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése.

4.2. Anyagi jogalap

4.2.1. Általános elvek

Az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti határozat anyagi jogalapja elsősorban azon tervezett jogi aktus célkitűzésétől és tartalmától függ, amellyel kapcsolatban az Unió által képviselendő álláspont meghatározásra kerül. Amennyiben a tervezett jogi aktus kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik pusztán járulékos jellegű, az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti határozatot egyetlen jogalapra, azaz az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt jogalapra kell alapítani.

Valamely, egyidejűleg több cél elérésére irányuló vagy több elválaszthatatlan és egymáshoz viszonyítva nem járulékos jellegű összetevőt magában foglaló tervezett jogi aktus esetében az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti határozat anyagi jogalapját kivételesen a különböző vonatkozó jogalapok fogják képezni.

4.2.2. A jelen esetre történő alkalmazás

A tervezett jogi aktus a vámügyi együttműködést és a közös kereskedelempolitikát érinti, illetve e területekkel összefüggő célokat kíván megvalósítani. A tervezett jogi aktus ezen elemei elválaszthatatlanok és egymáshoz viszonyítva nem járulékos jellegűek.

Ezért a javasolt határozat anyagi jogalapja a következő rendelkezésekből áll: EUMSZ, 33. cikk és a 207. cikk (3) bekezdésének első albekezdése.

4.3. Következtetés

A javasolt határozat jogalapja az EUMSZ 33. cikke és a 207. cikke (3) bekezdésének első albekezdése, összefüggésben az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdésével.

² A Bíróság 2014. október 7-i ítélete, Németország kontra Tanács, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64. pont.

javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Európai Unió által az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportjában és Belső Szállítási Bizottságában a nemzetközi vasúti közlekedésben szállított utasok, csomagok és teheráru vonatkozásában alkalmazandó határátlépési eljárások megkönnyítéséről szóló új egyezmény tervezett elfogadásával kapcsolatban képviselendő álláspontról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 33. cikkére és a 207. cikke (3) bekezdésének első albekezdésére, összefüggésben a 218. cikk (9) bekezdésével,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

- (1) Az Oroszországi Föderáció javaslatot tett egy új, a nemzetközi vasúti közlekedésben szállított utasok, csomagok és teheráru vonatkozásában alkalmazandó határátlépési eljárások megkönnyítéséről szóló ENSZ EGB-egyezményre, amelyet támogat a Vasutak Együttműködési Szervezete (OSZZSD).
- (2) A fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoport az ENSZ EGB szakpolitikai keretében jár el, és a Belső Szállítási Bizottság általános felügyelete alatt áll. A munkacsoport feladata a belföldi fuvarozás különböző módjait érintő határátlépési eljárásokra vonatkozó rendeletek, szabályok és dokumentáció harmonizálására és egyszerűsítésére irányuló fellépések kezdeményezése és végrehajtása.
- (3) Az ENSZ EGB fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportja a 2018. június 12–14. között tartandó 149. ülésén vagy az azt követő ülésen határozatot hoz a nemzetközi vasúti közlekedésben szállított utasok, csomagok és teheráru vonatkozásában alkalmazandó határátlépési eljárások megkönnyítéséről szóló javasolt egyezmény támogatásáról és a Belső Szállítási Bizottságnak hivatalos jóváhagyás céljából való megküldéséről.
- (4) Az Unió képvisellel rendelkezik az ENSZ EGB fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportjában, amelyben jelenleg az Unió 28 tagja szavazati joggal rendelkező tag. A kizárólagos hatáskörbe tartozó ügyekben az EU álláspontját az Unió és tagállamai nevében a Bizottság képviseli.
- (5) Az egyezménytervezet számos szempontot szabályoz, amelyek közül néhány az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, más szempontok pedig az Unió és tagállamai között megosztott hatáskörbe tartoznak.
- (6) Mivel a javasolt egyezmény olyan ügyeket érint, amelyek az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak, a Tanácsnak ki kell alakítania az egyezménytervezettel kapcsolatos uniós álláspontot.

- (7) Az egyezmény általános rendelkezéseket tartalmaz a személyszállító vonatok határellenőrzésének szervezésével kapcsolatban. Képezheti bármely két- vagy többoldalú megállapodás alapját, amelynek hiányában az egyezmény tárgyát képező elemek nem működnének.
- (8) Az Unió tagállamai ilyen kétoldalú megállapodásokat a javasolt egyezmény nélkül is köthetnek. Oroszország és az OSZZSD-ben képviselt néhány más ország esetében úgy tűnik, hogy a jogi keret szükségessé tesz egy ilyen egyezményt a két- vagy többoldalú megállapodások megkötésének elősegítése érdekében.
- (9) Úgy tűnik, hogy a javasolt egyezmény lényege sem pozitív, sem negatív hatással nincs az uniós tagállamokra. Az Unió ezért nem támogatja a javasolt egyezményt, de nincs oka megakadályozni az elfogadását.
- (10) Még abban az esetben is, ha az Uniónak nem áll érdekében csatlakozni a javasolt egyezményhez, az intézményi szempontokról szóló általános szakpolitikájának megfelelően minden új nemzetközi egyezménynek tartalmaznia kell a regionális gazdasági integrációs szervezetek részvételét lehetővé tévő rendelkezést. A javasolt egyezménytervezet nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné az Unió számára az egyezményhez való csatlakozást.
- (11) Az ENSZ EGB fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportjában az Unió által képviselt álláspont ezért semleges, amennyiben beillesztésre kerül a regionális gazdasági integrációs szervezetek részvételét lehetővé tévő rendelkezés. Ebben az esetben az Unió tartózkodik. Ellenkező esetben az Unió a javasolt egyezmény elfogadása ellen szavaz.
- (12) Helyénvaló meghatározni az Unió által az ENSZ EGB fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportjában és a Belföldi Szállítási Bizottságban képviselendő álláspontot,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

Az Unió által az ENSZ EGB fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportjának ülésein és a Belső Szállítási Bizottságban a nemzetközi vasúti közlekedésben szállított utasok, csomagok és teheráru vonatkozásában alkalmazandó határátlépési eljárások megkönnyítéséről szóló, javasolt új ENSZ EGB-egyezménnyel kapcsolatban képviselendő álláspont a következő:

Az Unió az egyezménytervezettel kapcsolatban tartózkodó álláspontot képvisel, amennyiben beillesztésre kerül a regionális gazdasági integrációs szervezetek részvételét lehetővé tévő rendelkezés. E rendelkezés hiányában az Unió az egyezmény elfogadása ellen szavaz.

2. cikk

Az 1. cikkben szereplő álláspontot a Bizottság képviseli az Unió és tagállamai nevében, amelyek tagjai az ENSZ EGB fuvarozást érintő vámkérdésekkel foglalkozó munkacsoportjának és a Belső Szállítási Bizottságnak.

3. cikk

Ennek a határozatnak a Bizottság és a tagállamok a címzettjei.
Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*