



Eiropas Savienības
Padome

Briselē, 2018. gada 29. jūnijā
(OR. en)

10679/18

Starpiestāžu lieta:
2018/0234 (NLE)

UD 145
CID 1
TRANS 302

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Direktors <i>Jordi AYET PUIGARNAU</i> kungs, Eiropas Komisijas ģenerālsekretāra vārdā
Saņemšanas datums:	2018. gada 8. jūnijs
Saņēmējs:	Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretārs <i>Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN</i> kungs
K-jas dok. Nr.:	COM(2018) 444 final
Temats:	Priekšlikums - PADOMES LĒMUMS par nostāju, kura Eiropas Savienības vārdā jāieņem Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupā un lekszemes transporta komitejā saistībā ar to, ka paredzēts pieņemt jaunu konvenciju par robežšķērsošanas procedūru atvieglošanu pasažieru, bagāžas un kravas bagāžas starptautiskiem dzelzceļa pārvadājumiem

Pielikumā ir pievienots dokuments COM(2018) 444 *final*.

Pielikumā: COM(2018) 444 *final*

Briselē, 8.6.2018.
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Priekšlikums

PADOMES LĒMUMS

par nostāju, kura Eiropas Savienības vārdā jāieņem Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupā un Iekšzemes transporta komitejā saistībā ar to, ka paredzēts pieņemt jaunu konvenciju par robežšķērsošanas procedūru atvieglošanu pasažieru, bagāžas un kravas bagāžas starptautiskiem dzelzceļa pārvadājumiem

PASKAIDROJUMA RAKSTS

1. PRIEKŠLIKUMA PRIEKŠMETS

Šis priekšlikums attiecas uz lēmumu, ar ko nosaka nostāju, kura Savienības vārdā jāieņem Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas (ANO/EEK) Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupā un, iespējams, Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas Iekšzemes transporta komitejā saistībā ar to, ka paredzēts pieņemt jaunu konvenciju par robežšķērsošanas procedūru atvieglošanu pasažieru, bagāžas un kravas bagāžas starptautiskiem dzelzceļa pārvadājumiem.

2. PRIEKŠLIKUMA KONTEKSTS

2.1. Konvencija par robežšķērsošanas procedūru atvieglošanu pasažieru, bagāžas un kravas bagāžas starptautiskiem dzelzceļa pārvadājumiem

Konvencijas projektu par robežšķērsošanas procedūru atvieglošanu pasažieru, bagāžas un kravas bagāžas starptautiskiem dzelzceļa pārvadājumiem ("ierosinātās konvencijas projekts") ierosināja Dzelzceļu sadarbības organizācija (*Organization for Cooperation between Railways — OSJD*), kuras dalībnieces ir deviņas Savienības dalībvalstis (Bulgārija, Čehija, Slovākija, Polija, Lietuva, Latvija, Ungārija, Igaunija, Rumānija), un iesniedza Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijai Krievijas Federācijas valdība.

Jau ir spēkā konvencija ar līdzīgu darbības jomu — 1952. gada Starptautiskā konvencija par robežšķērsošanas atvieglošanu pasažieru un bagāžas dzelzceļa pārvadājumiem, kuras līgumslēdzējas puses ir astoņas Savienības dalībvalstis (Austrija, Beļģija, Francija, Itālija, Luksemburga, Nīderlande, Portugāle un Zviedrija¹). Dažādu juridisko un procesuālo sarežģītību dēļ šo konvenciju nebija iespējams grozīt, lai to modernizētu. Turklāt Dzelzceļu sadarbības organizācijas dalībvalstis atbalstīja ideju par jaunas konvencijas izstrādi šajā jomā, nevis par pievienošanos novecojušajai 1952. gada konvencijai.

Ierosinātais konvencijas projekts aptver trīs Savienības būtiskas politikas jomas — dzelzceļus, muitu un Savienības *acquis* robežu pārvaldības jomā. Tā mērķis ir paātrināt un vienkāršot pasažieru vilcienu robežkontroli. Galvenie jaunie elementi konvencijas projektā ir kopīgi koordinēta kontrole pie robežām, nevis divas vai vairākas secīgas kontroles abās robežas pusēs, kontrole braucošos vilcienos, ja to atļauj situācija saistībā ar vilcienu kustības grafikiem un pieturvietām, un sadarbības nosacījumu saskaņošana, slēdzot divpusējus vai daudzpusējus nolīgumus. Šis priekšlikums attiecas uz divām Savienības politikas jomām — dzelzceļiem un muitu. Uz aspektu, kas skar Savienības *acquis* robežu pārvaldības jomā, attieksies atsevišķs priekšlikums.

2.2. ANO/EEK Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupa

ANO/EEK Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupa darbojas saskaņā ar Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas politiku un Iekšzemes transporta komitejas vispārējā uzraudzībā. Darba grupas pienākums ir ierosināt un īstenot pasākumus, kuru mērķis ir saskaņot un vienkāršot robežšķērsošanas procedūru regulējumus, noteikumus un dokumentāciju dažādiem iekšzemes transporta veidiem.

Savienība ir pārstāvēta šajā darba grupā, kuras dalībnieces ar balsstiesībām ir visas Savienības dalībvalstis.

¹ Parakstījusi, bet nav ratificējusi.

2.3. ANO/EEK Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupas paredzētais akts

Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupa 2018. gadā tiksies šādās dienās — 12., 13. un 14. jūnijā un 16.–19. oktobrī. Vienā no sanāksmēm darba grupai ir jāpieņem lēmums par ierosinātās konvencijas apstiprināšanu un par tās iesniegšanu oficiālai apstiprināšanai Iekšzemes transporta komitejai, kas tiekas reizi gadā — februārī.

Paredzētais akts pusēm būs saistošs saskaņā ar konvencijas projekta 22. pantu, kurā noteikts: “1. Šī konvencija stājas spēkā trīs mēnešus pēc tam, kad piecas valstis ir deponējušas savus ratifikācijas, pieņemšanas, apstiprināšanas vai pievienošanās dokumentus. 2. Attiecībā uz katru valsti, kura ratificē, pieņem, apstiprina šo konvenciju vai pievienojas tai pēc piektā ratifikācijas, pieņemšanas, apstiprināšanas vai pievienošanās dokumenta deponēšanas, šī konvencija stājas spēkā trīs mēnešus pēc tam, kad šī valsts ir deponējusi savu ratifikācijas, pieņemšanas, apstiprināšanas vai pievienošanās dokumentu”.

3. SAVIENĪBAS VĀRDĀ IEŅEMAMĀ NOSTĀJA

3.1. Savienības nostāja

Savienība piekrīt konvencijas projekta mērķiem un atbalsta pasažieru dzelzceļa transporta atvieglošanas koncepciju, taču tā nav konstatējusi nekādu pievienoto vērtību vai ieguvumus no šā konvencijas projekta Savienībai vai tās dalībvalstīm. Jaunās konvencijas projekts nepadarītu nevajadzīgus jau esošos divpusējos vai daudzpusējos nolīgumus un, iespējams, pat neveicinātu jaunu divpusēju vai daudzpusēju nolīgumu slēgšanu, jo konvencijas projektā nav ietverts šādu nolīgumu paraugs. Daudzi konvencijas projekta noteikumi nav saistoši un nevar tikt īstenoti bez atsevišķiem nolīgumiem starp attiecīgajām pusēm. Līdz šim vienīgā funkcija, kas šim konvencijas projektam varētu būt, ir tāda, ka tas būtu izmantojams par atsauci, noslēdzot turpmākos daudzpusējos un divpusējos nolīgumus.

Raugoties no **Savienības dzelzceļa politikas** viedokļa, šim konvencijas projektam nebūtu reālas ietekmes Savienībā, jo īpaši Šengenas zonā. Arī plašākā kontekstā tika novērtēts, ka konvencijas projekta kā tāda galvenais mērķis būtu noteikt atsauces divpusējiem nolīgumiem, nevis izveidot saskaņotu starptautisku tiesisko regulējumu pasažieru pārvadājumu atvieglošanai. Tāpēc nav sagaidāms, ka konvencijas projekts tā pašreizējā formā dos kādu labumu Savienībai un tās dalībvalstīm.

Raugoties no **ES muitas noteikumu** viedokļa, konvencijas projekts tā pašreizējā formā nerada nekādus ieguvumus vai pievienoto vērtību Savienībai un tās dalībvalstīm. Piemēram, šā konvencijas projekta noteikumi neļauj muitas dienestiem veikt pasažieru vai viņu bagāžas kontroli braucošos vilcienos, tiklīdz ir šķērsota robeža, ja nav noslēgti divpusēji nolīgumi ar kaimiņvalstīm. Raugoties no muitas viedokļa, konvencijas projekts nerada nedz kaitējumu, nedz arī kādu atvieglojumu. Tomēr pievienoties jaunai starptautiskai konvencijai ir jēga tikai tad, ja tai ir pievienotā vērtība, – Savienībai šajā gadījumā tāda netiek radīta.

Raugoties no Savienības **institucionālā viedokļa**, konvencijas projektā ir aptverti jautājumi, kas ir ekskluzīvā un dalītā Savienības kompetencē. Dalībvalstis nevar individuāli pievienoties tām konvencijas projekta daļām, kas ir ekskluzīvā Savienības kompetencē. Lai Savienība varētu pievienoties konvencijai, konvencijas projektā saskaņā ar vispārējo politiku iestāžu politikas jomā vajadzētu būt iekļautam noteikumam par Savienības kā reģionālas ekonomiskās integrācijas organizācijas līdzdalību.

Pat ja šķiet, ka Savienībai nav iemeslu pievienoties ierosinātajai konvencijai, saskaņā ar tās vispārējo politiku attiecībā uz institucionālajiem aspektiem jebkurā jaunā starptautiskā konvencijā būtu jāietver klauzula, ar ko tiek atļauta reģionālu ekonomiskās integrācijas organizāciju līdzdalība.

Ja Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupa apstiprinās konvencijas projektu, Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas Iekšzemes transporta komitejas 81. sesijā, kas notiks 2019. gada februārī, vai nākamajā sesijā var sākt balsošanu par konvencijas pieņemšanu un lūgt sekretariātu iesniegt to Apvienoto Nāciju Organizācijas ģenerālsēdētāram kā depozitāram. Tāpēc ir svarīgi noteikt Savienības nostāju, lai spētu reaģēt šādā iespējamā scenārijā. Ekskluzīvas kompetences jautājumos Savienības vārdā balsos Komisija.

Ierosinātās konvencijas sagatavošanas gaitā notika apspriedes ar plašu publiskā un privātā sektora ekspertu loku.

Apspriedes ar dalībvalstīm tika veiktas Muitas tiesību aktu komitejā (koordinācija — Ženēvā), un viena no tām notika kopīgi ar Vienotas Eiropas dzelzceļa telpas komitejas ekspertiem, tieslietu un iekšlietu padomniekiem, transporta atašējiem un Komisijas ģenerāldirektorātu pārstāvjiem, kas atbildīgi par mobilitātes un transporta jautājumiem, kā arī par migrāciju un iekšlietām (23.1.2017.). Apspriedes notika arī ar Muitas ekspertu grupu.

Papildu apspriedes notika Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupas un Dzelzceļa transporta darba grupas sesijās.

Pirms attiecīgajos Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas forumos organizētajām diskusijām, kurām sekoja vai nu par nodokļu un muitas savienības jautājumiem atbildīgā Komisijas ģenerāldirektorāta, vai par mobilitāti un transportu atbildīgā ģenerāldirektorāta diskusijas, ir notikuši koordinēšanas pasākumi starp iepriekš minētajiem Komisijas ģenerāldirektorātiem un ģenerāldirektorātu, kas atbildīgs par migrāciju un iekšlietām, jo konvencijas projektā ir skartas politikas jomas, kas atrodas šo triju ģenerāldirektorātu attiecīgajā kompetencē.

Iekšēja koordinācija, kā arī kopīgās diskusijas ar dalībvalstīm Muitas tiesību aktu komitejā un muitas ekspertu grupā skaidri parādīja, ka ne Savienības dalībvalstīm, ne pašai Savienībai nav intereses pievienoties konvencijas projektam, jo tas nerada nekādus ieguvumus vai pievienoto vērtību nevienā attiecīgajā jomā, proti, ne abās Savienības politikas jomās, kas skartas šajā priekšlikumā, ne arī no Savienības institucionālā viedokļa.

4. JURIDISKAIS PAMATS

4.1. Procesuālais juridiskais pamats

4.1.1. Principi

Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 218. panta 9. punktā ir paredzēti lēmumi, kas nosaka “*nostāju, kas Savienības vārdā jāapstiprina kādā ar nolīgumu izveidotā struktūrā, ja šāda struktūra ir tiesīga pieņemt lēmumus ar juridiskām sekām, izņemot lēmumus, kas papildina vai groza attiecīgajā nolīgumā noteikto iestāžu sistēmu*”.

Jēdziens “*lēmumi ar juridiskām sekām*” ietver aktus, kam ir juridiskas sekas saskaņā ar starptautisko tiesību normām, kuras reglamentē attiecīgo struktūru. Tas ietver arī

instrumentus, kas nav saistoši saskaņā ar starptautiskajām tiesībām, bet kas “*var būtiski ietekmēt Savienības likumdevēja pieņemtā tiesiskā regulējuma saturu*”².

4.1.2. Piemērošana konkrētajā gadījumā

Akts, ko Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupa un Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas Iekšzemes transporta komiteja ir aicinātas pieņemt, ir ar juridiskām sekām. Paredzētais akts būs saistošs saskaņā ar starptautiskajām tiesībām atbilstīgi konvencijas projekta 22. pantam.

Paredzētais akts nepapildina un negroza nolīgumā noteikto iestāžu sistēmu.

Tāpēc ierosinātā lēmuma procesuālais juridiskais pamats ir LESD 218. panta 9. punkts.

4.2. Materiālais juridiskais pamats

4.2.1. Principi

Saskaņā ar LESD 218. panta 9. punktu pieņemta lēmuma materiālais juridiskais pamats galvenokārt ir atkarīgs no tā paredzētā akta mērķa un satura, attiecībā uz kuru ieņem nostāju Savienības vārdā. Ja paredzētajam aktam ir divi mērķi vai divi komponenti, no kuriem viens ir klasificējams kā galvenais, bet otrs ir pakārtots, lēmums saskaņā ar LESD 218. panta 9. punktu jābalsta uz viena materiālā juridiskā pamata, proti, tā, kas nepieciešams galvenajam vai dominējošajam mērķim vai komponentam.

Ja ar paredzēto aktu vienlaikus vēlas sasniegt vairākus mērķus vai tam ir vairāki komponenti, kuri ir nesaraujami saistīti un no kuriem neviens nav pakārtots citam, saskaņā ar LESD 218. panta 9. punktu pieņemtā lēmuma materiālajā juridiskajā pamatā izņēmuma kārtā būs jāietver dažādie atbilstīgie juridiskie pamati.

4.2.2. Piemērošana konkrētajā gadījumā

Paredzētajam aktam ir mērķi un komponenti muitas sadarbības un kopējās tirdzniecības politikas jomā. Šie paredzētā akta elementi ir nesaraujami saistīti un nav pakārtoti cits citam.

Tāpēc ierosinātā lēmuma materiālajā juridiskajā pamatā ir šādi noteikumi — LESD 33. pants un 207. panta 3. punkta pirmā daļa.

4.3. Secinājums

Par ierosinātā lēmuma juridisko pamatu būtu jānosaka LESD 33. pants un 207. panta 3. punkta pirmā daļa saistībā ar LESD 218. panta 9. punktu.

² Tiesas 2014. gada 7. oktobra spriedums Vācija/Padome, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61.–64. punkts.

Priekšlikums

PADOMES LĒMUMS

par nostāju, kura Eiropas Savienības vārdā jāieņem Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupā un Iekšzemes transporta komitejā saistībā ar to, ka paredzēts pieņemt jaunu konvenciju par robežšķērsošanas procedūru atvieglošanu pasažieru, bagāžas un kravas bagāžas starptautiskiem dzelzceļa pārvadājumiem

EIROPAS SAVIENĪBAS PADOME,

ņemot vērā Līgumu par Eiropas Savienības darbību un jo īpaši tā 33. pantu un 207. panta 3. punkta pirmo daļu saistībā ar 218. panta 9. punktu,

ņemot vērā Eiropas Komisijas priekšlikumu,

tā kā:

- (1) Krievijas Federācija ir ierosinājusi un Dzelzceļu sadarbības organizācija (*OSJD*) atbalstījusi jaunu Apvienoto Nāciju Organizācijas Eiropas Ekonomikas komisijas (ANO/EEK) konvenciju par robežšķērsošanas procedūru atvieglošanu pasažieru, bagāžas un kravas bagāžas starptautiskiem dzelzceļa pārvadājumiem.
- (2) Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupa darbojas saskaņā ar ANO/EEK politiku un Iekšzemes transporta komitejas vispārējā uzraudzībā. Darba grupas uzdevums ir ierosināt un īstenot pasākumus, kuru mērķis ir saskaņot un vienkāršot robežšķērsošanas procedūru regulējumus, noteikumus un dokumentāciju dažādiem iekšzemes transporta veidiem.
- (3) ANO/EEK Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupai savā 149. sesijā, kas notiks 2018. gada 12., 13. un 14. jūnijā, vai nākamajā sesijā ir jāpieņem lēmums par ierosinātās Konvencijas par robežšķērsošanas procedūru atvieglošanu pasažieru, bagāžas un kravas bagāžas starptautiskiem dzelzceļa pārvadājumiem apstiprināšanu un par tās iesniegšanu Iekšzemes transporta komitejai oficiālai apstiprināšanai.
- (4) Savienība ir pārstāvēta ANO/EEK Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupā, kuras dalībnieces ar balsstiesībām patlaban ir 28 Savienības dalībvalstis. Ekskluzīvas kompetences jautājumos ES nostāju Savienības un tās dalībvalstu vārdā pauž Komisija.
- (5) Konvencijas projektā tiek reglamentēti dažādi aspekti, no kuriem daži ir Savienības ekskluzīvā kompetencē, bet citi Savienības un dalībvalstu dalītā kompetencē.
- (6) Tā kā ierosinātā konvencija attiecas uz jautājumiem, kas ietilpst ekskluzīvā Savienības kompetencē, Padomei ir jānosaka Savienības nostāja attiecībā uz konvencijas projektu.
- (7) Konvencijā ir iekļauti vispārīgi noteikumi par to, kā organizēt pasažieru vilcienu robežkontroli. To var uzskatīt par visu daudzpusējo un divpusējo nolīgumu pamatu, kura neesības gadījumā neviens no konvencijā ietvertajiem elementiem nevarētu darboties.

- (8) Savienības dalībvalstis šādus divpusējus nolīgumus var noslēgt pat bez ierosinātās konvencijas. Krievijā un dažās citās valstīs, kas pārstāvētas Dzelzceļu sadarbības organizācijā, tiesiskais regulējums, šķiet, rada vajadzību pēc šādas konvencijas, lai atvieglotu daudzpusēju un divpusēju nolīgumu noslēgšanu.
- (9) Šķiet, ka pēc būtības ierosinātajai konvencijai nav nedz labvēlīgas, nedz nelabvēlīgas ietekmes uz Savienības dalībvalstīm. Tāpēc Savienība neatbalstīs ierosināto konvenciju, taču tai nav iemesla bloķēt šīs konvencijas pieņemšanu.
- (10) Pat ja nešķiet, ka pievienoties ierosinātajai konvencijai ir Savienības interesēs, saskaņā ar tās vispārējo politiku attiecībā uz iestāžu aspektiem jebkurā jaunā starptautiskā konvencijā būtu jāietver klauzula, ar ko tiek atļauta reģionālu ekonomiskās integrācijas organizāciju līdzdalība. Ierosinātās konvencijas projektā nav iekļauta klauzula, kas Savienībai ļautu pievienoties konvencijai.
- (11) Tāpēc Savienības nostājai ANO/EEK Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupā vajadzētu būt neitrālai, ja klauzula, ar ko tiek atļauta reģionālu ekonomiskās integrācijas organizāciju līdzdalība, tiktu iekļauta. Šādā gadījumā Savienībai balsojumā būtu jāatturas. Pretējā gadījumā Savienībai būtu jābalso pret ierosinātās konvencijas pieņemšanu.
- (12) Ir lietderīgi noteikt nostāju, kas Savienības vārdā jāieņem ANO/EEK Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupā un Iekšzemes transporta komitejā,

IR PIENĒMUSI ŠO LĒMUMU.

1. pants

Nostāja, kura Savienības vārdā jāieņem ANO/EEK Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupas un Iekšzemes transporta komitejas sesijās par ierosināto jauno ANO/EEK konvenciju par robežšķērsošanas procedūru atvieglošanu pasažieru, bagāžas un kravas bagāžas starptautiskiem dzelzceļa pārvadājumiem, ir šāda:

Savienības nostāja attiecībā uz konvencijas projektu ir balsojumā atturēties, ja ir ieviesta klauzula, ar ko tiek atļauta reģionālu ekonomiskās integrācijas organizāciju līdzdalība. Ja šāda klauzula nav ieviesta, Savienība balso pret.

2. pants

Nostāju, kas minēta 1. pantā, pauž Komisija Savienības un to dalībvalstu vārdā, kas ir ANO/EEK Ar transportu saistīto muitas jautājumu darba grupas un Iekšzemes transporta komitejas dalībnieces.

3. pants

Šis lēmums ir adresēts Komisijai un dalībvalstīm.

Briselē,

*Padomes vārdā —
priekšsēdētājs*