

Bruksela, 29 czerwca 2018 r.  
(OR. en)

10679/18

---

Międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny:  
2018/0234 (NLE)

---

UD 145  
CID 1  
TRANS 302

### PISMO PRZEWODNIE

---

Od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,  
podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU

Data otrzymania: 8 czerwca 2018 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii  
Europejskiej

---

Nr dok. Kom.: COM(2018) 444 final

---

Dotyczy: Wniosek dotyczący DECYZJI RADY w sprawie stanowiska, jakie ma  
zostać zajęte w imieniu Unii na forum grupy roboczej Europejskiej Komisji  
Gospodarczej ONZ ds. zagadnień celnych dotyczących transportu oraz na  
forum Komitetu ds. Transportu Lądowego w związku z przewidywanym  
przyjęciem nowej Konwencji w sprawie ułatwienia procedur przekraczania  
granic w odniesieniu do pasażerów, bagażu i bagażu rejestrowanego,  
przewożonych w międzynarodowym ruchu kolejowym

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2018) 444 final.

---

Załącznik: COM(2018) 444 final



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.6.2018 r.  
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Wniosek

### **DECYZJA RADY**

**w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii na forum grupy roboczej Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ ds. zagadnień celnych dotyczących transportu oraz na forum Komitetu ds. Transportu Lądowego w związku z przewidywanym przyjęciem nowej Konwencji w sprawie ułatwienia procedur przekraczania granic w odniesieniu do pasażerów, bagażu i bagażu rejestrowanego, przewożonych w międzynarodowym ruchu kolejowym**

## UZASADNIENIE

### 1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji określającej stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii w ramach grupy roboczej Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) ds. zagadnień celnych dotyczących transportu, a także ewentualnie w ramach Komitetu ds. Transportu Lądowego Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ w związku z przewidywanym przyjęciem nowej Konwencji w sprawie ułatwienia procedur przekraczania granic w odniesieniu do pasażerów, bagażu i bagażu rejestrowanego, przewożonych w międzynarodowym ruchu kolejowym.

### 2. KONTEKST WNIOSKU

#### 2.1. Konwencja w sprawie ułatwienia procedur przekraczania granic w odniesieniu do pasażerów, bagażu i bagażu rejestrowanego, przewożonych w międzynarodowym ruchu kolejowym

Proponowany projekt Konwencji w sprawie ułatwienia procedur przekraczania granic w odniesieniu do pasażerów, bagażu i bagażu rejestrowanego, przewożonych w międzynarodowym ruchu kolejowym (zwany dalej „proponowanym projektem konwencji”) został zainicjowany przez Organizację Współpracy Kolei (OSJD), której członkami jest dziewięć państw członkowskich Unii (Bułgaria, Republika Czeska, Słowacja, Polska, Litwa, Łotwa, Węgry, Estonia, Rumunia), i został przekazany Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ przez rząd Federacji Rosyjskiej.

Obecnie obowiązuje już konwencja o podobnym zakresie tematycznym – Międzynarodowa konwencja z 1952 r. w sprawie ułatwienia przekraczania granic w odniesieniu do pasażerów i bagażu przewożonego koleją, której umawiającymi się stronami jest osiem państw członkowskich UE (Austria, Belgia, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia i Szwecja<sup>1</sup>). Ze względu na różne trudności prawne i proceduralne nie była możliwa zmiana tej konwencji w celu jej unowocześnienia. Państwa członkowskie Organizacji Współpracy Kolei poparły ponadto pomysł opracowania nowej konwencji w tej dziedzinie, zamiast przystępowania do przestarzałej konwencji z 1952 r.

Proponowany projekt konwencji dotyczy trzech głównych dziedzin polityki UE: kolei, polityki celnej i dorobku prawnego Unii w zakresie zarządzania granicami. Celem konwencji jest usprawnienie i uproszczenie kontroli granicznych w odniesieniu do pociągów pasażerskich. Najważniejszymi nowymi elementami w projekcie konwencji są wspólne skoordynowane kontrole na przejściach granicznych, zamiast dwóch lub większej liczby następujących po sobie kontroli po obu stronach granicy; kontrole pociągów w trakcie jazdy, jeśli umożliwiają to ich rozkłady i miejsca postoju, oraz uzgodnienie szczegółów tej współpracy w drodze umów dwustronnych lub uzgodnień wielostronnych. Niniejszy wniosek dotyczy dwóch dziedzin polityki Unii: kolei i polityki celnej. Aspekt dorobku prawnego Unii w zakresie zarządzania granicami zostanie ujęty w odrębnym wniosku.

#### 2.2. Grupa robocza EKG ONZ ds. zagadnień celnych dotyczących transportu

Grupa robocza ds. zagadnień celnych dotyczących transportu działa w ramach polityki prowadzonej przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ i pod ogólnym nadzorem

---

<sup>1</sup> Podpisały ją, ale jej nie ratyfikowały.

Komitetu ds. Transportu Lądowego. Zadaniem grupy roboczej jest inicjowanie i prowadzenie działań mających na celu harmonizację i uproszczenie przepisów, zasad i dokumentacji w odniesieniu do procedur przekraczania granic dla poszczególnych rodzajów transportu lądowego.

Unia jest reprezentowana w grupie roboczej, której członkami dysponującymi prawem głosu są wszystkie państwa członkowskie Unii.

### **2.3. Planowany akt prawny grupy roboczej ds. zagadnień celnych dotyczących transportu**

Grupa robocza ds. zagadnień celnych dotyczących transportu będzie obradować w 2018 r. w następujących terminach: w dniach 12–14 czerwca i 16–19 października. Na jednym z posiedzeń grupa robocza planuje podjąć decyzję w sprawie poparcia proponowanej konwencji i przekazania jej do formalnego zatwierdzenia Komitetowi ds. Transportu Lądowego, który obraduje raz w roku w lutym.

Planowany akt prawny stanie się wiążący dla stron zgodnie z art. 22 projektu konwencji, który to artykuł stanowi: „1. Niniejsza Konwencja wchodzi w życie trzy miesiące od daty złożenia przez pięć państw dokumentów ratyfikacyjnych, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia. 2. W stosunku do każdego państwa, które ratyfikuje, przyjmie, zatwierdzi niniejszą konwencję albo do niej przystąpi po złożeniu piątego dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia, niniejsza konwencja wejdzie w życie trzy miesiące po dacie złożenia przez to państwo dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia”.

## **3. STANOWISKO, JAKIE MA ZOSTAĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII**

### **3.1. Stanowisko Unii**

Unia popiera cele projektu konwencji oraz ideę ułatwienia kolejowego transportu pasażerskiego, ale nie dostrzega w projekcie konwencji żadnej wartości dodanej ani korzyści dla Unii lub jej państw członkowskich. Projekt nowej konwencji nie wpłynie na ważność już istniejących umów dwustronnych lub wielostronnych, a być może nie ułatwi nawet zawierania nowych umów dwustronnych lub wielostronnych, ponieważ projekt konwencji nie zawiera wzorów takich umów. Wiele postanowień projektu konwencji ma niewiążący charakter i nie można ich wdrożyć bez odrębnych uzgodnień między zainteresowanymi stronami. Jak dotąd jedyną funkcją, jaką mogłyby pełnić proponowana konwencja, byłoby stanowienie punktu odniesienia do zawarcia przyszłych umów dwustronnych i wielostronnych.

Z punktu widzenia **unijnej polityki kolejowej** proponowana konwencja nie spowodowałaby rzeczywistych skutków w Unii, w szczególności w strefie Schengen. W szerszym kontekście uznano ponadto, że proponowana konwencja miałaby na celu przede wszystkim stworzenie punktu odniesienia do umów dwustronnych, lecz sama w sobie nie miałaby na celu ustanowienia spójnych międzynarodowych ram prawnych ułatwiających przewóz pasażerów. W związku z tym przewiduje się, że w obecnej formie proponowana konwencja nie przyniosłaby żadnych korzyści Unii i jej państwom członkowskim.

Z punktu widzenia **przepisów celnych UE** proponowana konwencja w obecnej formie nie przynosi żadnych korzyści ani wartości dodanej Unii i jej państwom członkowskim. Na przykład postanowienia zawarte w projekcie konwencji nie pozwalają organom celnym na przeprowadzanie kontroli pasażerów lub ich bagażu w pociągach w trakcie jazdy, już po

przekroczeniu granicy, jeśli nie zawarto wcześniej umów dwustronnych z państwami sąsiadującymi. Z punktu widzenia organów celnych proponowana konwencja nie przynosi żadnych szkód ani ułatwień. Przystąpienie do jakiegokolwiek nowej konwencji międzynarodowej ma jednak sens jedynie wówczas, gdy zapewnia ona wartość dodaną, co z punktu widzenia Unii nie ma miejsca w tym przypadku.

**Z instytucjonalnego punktu widzenia** projekt konwencji dotyczy kwestii wchodzących w zakres wyłącznej i dzielonej kompetencji Unii. Państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie przystąpić do części proponowanej konwencji obejmujących dziedziny, które podlega wyłącznej kompetencji Unii. Aby umożliwić Unii przystąpienie do konwencji, należało w jej projekcie uwzględnić przepis dotyczący uczestnictwa Unii jako regionalnej organizacji integracji gospodarczej zgodnie z ogólną polityką w kwestiach instytucjonalnych.

Mimo że wydaje się, iż Unia nie ma powodów, by przystąpić do proponowanej konwencji, zgodnie z jej ogólną polityką w kwestiach instytucjonalnych każda nowa międzynarodowa konwencja powinna zawierać klauzulę umożliwiającą udział regionalnych organizacji integracji gospodarczej.

Na swoim 81. posiedzeniu w lutym 2019 r. lub na jednym z kolejnych posiedzeń Komitet ds. Transportu Lądowego Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ może przystąpić do głosowania w sprawie przyjęcia Konwencji i zwrócić się do sekretariatu o przekazanie jej Sekretarzowi Generalnemu ONZ jako depozytariuszowi, z zastrzeżeniem wcześniejszego zatwierdzenia projektu konwencji przez grupę roboczą ds. zagadnień celnych dotyczących transportu. W związku z tym należy określić stanowisko Unii, aby być w stanie zareagować w przypadku takiego potencjalnego scenariusza. W sprawach wchodzących w zakres wyłącznej kompetencji w imieniu Unii będzie głosować Komisja.

W trakcie przygotowywania proponowanej konwencji zasięgnięto opinii dużej liczby ekspertów z sektora publicznego i prywatnego.

Przeprowadzono konsultacje z państwami członkowskimi w ramach Komitetu Legislacji Celnej (Koordynacja Genewa), z których jedna została zorganizowana wspólnie z ekspertami z Komitetu ds. Jednolitego Europejskiego Obszaru Kolejowego, doradcami Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, attachés ds. transportu i przedstawicielami dyrekcji generalnych Komisji odpowiedzialnych za mobilność i transport oraz migrację i sprawy wewnętrzne (23.1.2017). Przeprowadzono również konsultacje z grupą ekspertów ds. celnych.

Dodatkowe konsultacje miały miejsce również podczas posiedzeń grupy roboczej ds. zagadnień celnych dotyczących transportu oraz Grupy Roboczej ds. Transportu Kolejowego Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ.

Dyskusje na odpowiednich forach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, w których uczestniczyła Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej lub Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, były poprzedzone działaniami koordynacyjnymi między tymi dyrekcjami generalnymi a Dyrekcją Generalną ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych, gdyż projekt konwencji dotyczy dziedzin polityki wchodzących w zakres kompetencji tych trzech dyrekcji generalnych.

Koordynacja wewnętrzna oraz wspólne dyskusje z państwami członkowskimi w ramach Komitetu Legislacji Celnej i grupy ekspertów ds. celnych wyraźnie wskazują, że ani Unia, ani państwa członkowskie nie mają interesu w przystąpieniu do proponowanej konwencji, ponieważ nie przynosi ona korzyści ani wartości dodanej we wszystkich odnośnych

dziedzinach, tj. w dwóch dziedzinach polityki Unii objętych niniejszym wnioskiem, a także z perspektywy instytucji Unii.

#### **4. PODSTAWA PRAWNA**

##### **4.1. Proceduralna podstawa prawna**

###### *4.1.1. Zasady*

Art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określa tryb przyjmowania decyzji ustalających „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

Pojęcie „akty mające skutki prawne” obejmuje akty, które mają skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które nie są wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii”<sup>2</sup>.

###### *4.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie*

Akt prawny, do którego przyjęcia wzywa się grupę roboczą ds. zagadnień celnych dotyczących transportu i Komitet ds. Transportu Lądowego Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, stanowi akt wywołujący skutki prawne. Planowany akt będzie wiążący na mocy prawa międzynarodowego zgodnie z art. 22 projektu konwencji.

Planowany akt nie uzupełnia, ani nie zmienia ram instytucjonalnych Umowy.

W związku z tym proceduralną podstawę prawną wnioskowanej decyzji stanowi art. 218 ust. 9 TFUE.

##### **4.2. Materialna podstawa prawna**

###### *4.2.1. Zasady*

Materialna podstawa prawna decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści planowanego aktu, w odniesieniu do którego ma zostać zajęte stanowisko w imieniu Unii. Jeżeli planowany dokument ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie poboczny charakter, decyzja przyjęta na mocy art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

Jeżeli planowany akt ma jednocześnie wiele celów lub elementów składowych, które są nierozłącznie ze sobą związane, a żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, materialna podstawa prawna decyzji przyjętej na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE musi – na zasadzie wyjątku – obejmować różne, odpowiadające tym celom i elementom podstawy prawne.

###### *4.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie*

Planowany akt prawny służy realizacji celów i dotyczy elementów w dziedzinie współpracy celnej i wspólnej polityki handlowej. Wspomniane elementy planowanego aktu są związane

---

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r., sprawa C-399/12, Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2014:2258, pkt 61–64.

ze sobą w sposób nierozłączny, a żaden z nich nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych.

Materialna podstawa prawna proponowanej decyzji obejmuje zatem następujące przepisy: art. 33 i art. 207 ust. 3 akapit pierwszy TFUE.

#### **4.3. Podsumowanie**

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być art. 33 i art. 207 ust. 3 akapit pierwszy TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

Wniosek

## DECYZJA RADY

**w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii na forum grupy roboczej Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ ds. zagadnień celnych dotyczących transportu oraz na forum Komitetu ds. Transportu Lądowego w związku z przewidywanym przyjęciem nowej Konwencji w sprawie ułatwienia procedur przekraczania granic w odniesieniu do pasażerów, bagażu i bagażu rejestrowanego, przewożonych w międzynarodowym ruchu kolejowym**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 33 i art. 207 ust. 3 akapit pierwszy w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Nowa Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) w sprawie ułatwienia procedur przekraczania granic w odniesieniu do pasażerów, bagażu i bagażu rejestrowanego, przewożonych w międzynarodowym ruchu kolejowym, jest proponowana przez Federację Rosyjską i wspierana przez Organizację Współpracy Kolei (OSJD).
- (2) Grupa robocza ds. zagadnień celnych dotyczących transportu działa w ramach polityki prowadzonej przez EKG ONZ i pod ogólnym nadzorem Komitetu ds. Transportu Lądowego. Zadaniem grupy roboczej jest inicjowanie i prowadzenie działań mających na celu harmonizację i uproszczenie przepisów, zasad i dokumentacji w odniesieniu do procedur przekraczania granic dla poszczególnych rodzajów transportu lądowego.
- (3) Na swoim 149. posiedzeniu w dniach 12–14 czerwca 2018 r. lub na kolejnym posiedzeniu grupa robocza EKG ONZ ds. zagadnień celnych dotyczących transportu ma podjąć decyzję w sprawie zatwierdzenia proponowanej Konwencji w sprawie ułatwienia procedur przekraczania granic w odniesieniu do pasażerów, bagażu i bagażu rejestrowanego, przewożonych w międzynarodowym ruchu kolejowym, i w sprawie przekazania jej do formalnego zatwierdzenia Komitetowi ds. Transportu Lądowego.
- (4) Unia jest reprezentowana w grupie roboczej EKG ONZ ds. zagadnień celnych dotyczących transportu, której członkami dysponującymi prawem głosu są wszystkie 28 państw członkowskich Unii. W sprawach wchodzących w zakres wyłącznej kompetencji UE jej stanowisko jest wyrażane przez Komisję w imieniu Unii i jej państw członkowskich.
- (5) Wydaje się, że projekt konwencji reguluje szereg aspektów, z których niektóre dotyczą dziedzin wchodzących w zakres wyłącznej kompetencji Unii, a niektóre – dziedzin kompetencji dzielonej między Unię i państwa członkowskie.

- (6) Ponieważ proponowana konwencja obejmuje kwestie wchodzące w zakres wyłącznej kompetencji Unii, Rada powinna określić stanowisko Unii w sprawie projektu konwencji.
- (7) Konwencja zawiera przepisy ogólne dotyczące organizacji kontroli granicznych w odniesieniu do pociągów pasażerskich. Można je postrzegać jako podstawę wszelkich umów wielostronnych i dwustronnych, w przypadku braku której żaden z elementów objętych konwencją nie mógłby funkcjonować.
- (8) W przypadku państw członkowskich Unii takie umowy dwustronne mogą być zawierane nawet bez proponowanej konwencji. Wydaje się, że w przypadku Rosji i niektórych innych krajów reprezentowanych w OSJD ramy prawne wymagają takiej konwencji w celu ułatwienia zawierania umów wielostronnych i dwustronnych.
- (9) Wydaje się, że treść proponowanej konwencji nie przynosi ani korzystnych, ani niekorzystnych skutków dla państw członkowskich Unii. W związku z tym Unia nie popiera proponowanej konwencji, ale nie ma powodu, aby blokować jej przyjęcie.
- (10) Mimo że wydaje się, iż przystąpienie do proponowanej konwencji nie leży w interesie Unii, zgodnie z jej ogólną polityką w kwestiach instytucjonalnych każda nowa międzynarodowa konwencja powinna zawierać klauzulę umożliwiającą udział regionalnych organizacji integracji gospodarczej. Proponowany projekt konwencji nie zawiera klauzuli, która umożliwiałaby Unii przystąpienie do niej.
- (11) W związku z tym stanowisko Unii w ramach grupy roboczej EKG ONZ ds. zagadnień celnych dotyczących transportu powinno być neutralne, o ile włączona zostanie klauzula umożliwiająca udział regionalnych organizacji integracji gospodarczej. W takim przypadku Unia powinna wstrzymać się od głosu. W przeciwnym razie Unia powinna zagłosować przeciw przyjęciu proponowanej konwencji.
- (12) Należy ustalić stanowisko, jakie powinno zostać zajęte w imieniu Unii w ramach grupy roboczej EKG ONZ ds. zagadnień celnych dotyczących transportu i w ramach Komitetu ds. Transportu Lądowego,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### *Artykuł 1*

Stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii na posiedzeniach grupy roboczej EKG ONZ ds. zagadnień celnych dotyczących transportu oraz na posiedzeniach Komitetu ds. Transportu Lądowego w sprawie zaproponowanej nowej konwencji EKG ONZ w sprawie ułatwienia procedur przekraczania granic w odniesieniu do pasażerów, bagażu i bagażu rejestrowanego, przewożonych w międzynarodowym ruchu kolejowym, jest następujące.

Stanowisko Unii w sprawie projektu konwencji polega na wstrzymaniu się od głosu, o ile wprowadzona zostanie klauzula umożliwiająca udział regionalnych organizacji integracji gospodarczej. Jeżeli taka klauzula nie zostanie wprowadzona, Unia głosuje przeciwko.

#### *Artykuł 2*

Stanowisko, o którym mowa w art. 1, wyraża Komisja w imieniu Unii i jej państw członkowskich, które są członkami grupy roboczej EKG ONZ ds. zagadnień celnych dotyczących transportu i Komitetu ds. Transportu Lądowego.

*Artykuł 3*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji i państw członkowskich.  
Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*