

Bruxelas, 29 de junho de 2018
(OR. en)

10679/18

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

**UD 145
CID 1
TRANS 302**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	8 de junho de 2018
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2018) 444 final
Assunto:	Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativamente à posição a adotar em nome União Europeia junto do Grupo de Trabalho da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes e do Comité de Transportes Internos em relação à adoção prevista de uma nova convenção a simplificação dos procedimentos de passagem nas fronteiras para passageiros, bagagens e bagagens não acompanhadas a bordo do transporte ferroviário internacional

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2018) 444 final.

Anexo: COM(2018) 444 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 8.6.2018
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativamente à posição a adotar em nome União Europeia junto do Grupo de Trabalho da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes e do Comité de Transportes Internos em relação à adoção prevista de uma nova convenção a simplificação dos procedimentos de passagem nas fronteiras para passageiros, bagagens e bagagens não acompanhadas a bordo do transporte ferroviário internacional

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta diz respeito à decisão que estabelece a posição a adotar em nome da União junto do Grupo de Trabalho da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes e, possivelmente, junto do Comité de Transportes Internos da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas em relação à adoção prevista de uma nova convenção sobre a simplificação dos procedimentos de passagem nas fronteiras para passageiros, bagagens e bagagens não acompanhadas a bordo do transporte ferroviário internacional.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. A convenção sobre a simplificação dos procedimentos de passagem nas fronteiras para passageiros, bagagens e bagagens não acompanhadas a bordo do transporte ferroviário internacional

O projeto de convenção proposto sobre a simplificação dos procedimentos de passagem nas fronteiras para passageiros, bagagens e bagagens não acompanhadas a bordo do transporte ferroviário internacional («o projeto de convenção proposto») foi iniciado pela Organização para a Cooperação dos Caminhos de ferro (OSJD), da qual são membros nove Estados-Membros da União (Bulgária, República Checa, Eslováquia, Polónia, Lituânia, Letónia, Hungria, Estónia, Roménia), e foi transmitido à Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas pelo Governo da Federação da Rússia.

Já está em vigor uma convenção de âmbito semelhante – a Convenção Internacional de 1952 para facilitar a passagem das fronteiras para passageiros e bagagens a bordo do transporte ferroviário, da qual são Partes Contratantes oito Estados-Membros da União (Áustria, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Suécia¹). Devido a várias dificuldades jurídicas e processuais, não foi possível alterar essa convenção a fim de a modernizar. Contudo, os países membros da Organização para a Cooperação dos Caminhos de ferro apoiaram a ideia de elaborar uma nova convenção neste domínio, em vez de aderir à Convenção de 1952 desatualizada.

O projeto de convenção proposto abrange três grandes domínios da ação política da União: os caminhos de ferro, as alfândegas e o acervo da União em matéria de gestão das fronteiras. O projeto tem como objetivo acelerar e simplificar os controlos nas fronteiras dos comboios de passageiros. Os principais aspetos novos no projeto de convenção são os controlos nas fronteiras conjuntos e coordenados, em vez de dois ou mais controlos consecutivos em cada um dos lados da fronteira; controlos em comboios em movimento, quando os horários e as paragens dos comboios assim os permitam, e a determinação dos pormenores da cooperação através de acordos bilaterais ou multilaterais. A presente proposta está relacionada com dois domínios da ação política da União: os caminhos de ferro e as alfândegas. Os aspetos relacionados com o acervo da União em matéria de gestão das fronteiras serão abordados numa proposta distinta.

¹ Assinou-a, mas não a ratificou.

2.2. O Grupo de Trabalho da UNECE sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes

O Grupo de Trabalho sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes atua no âmbito das ações políticas da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas e sob supervisão geral do Comité de Transportes Internos. O papel do Grupo de Trabalho é iniciar e prosseguir ações que visem a harmonização e a simplificação da regulamentação, das normas e da documentação dos procedimentos de passagem da fronteira para os vários meios de transporte terrestre.

A União está representada no Grupo de Trabalho do qual todos os Estados-Membros da União são membros com direito de voto.

2.3. O ato previsto do Grupo de Trabalho sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes

O Grupo de Trabalho sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes reunir-se-á em 2018 nas seguintes datas: 12-14 de junho e 16-19 de outubro. Numa das suas reuniões, o Grupo de Trabalho tem de tomar uma decisão a respeito da aprovação da convenção proposta e da sua transmissão ao Comité de Transportes Internos para uma aprovação formal. Este último reúne-se uma vez por ano em fevereiro.

O ato previsto tornar-se-á vinculativo para as Partes nos termos do artigo 22.º do projeto de convenção, que estabelece o seguinte: «1. A presente Convenção deve entrar em vigor três meses após a data em que cinco Estados tiverem depositado os respetivos instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. 2. Para cada Estado que ratificar, aceitar ou aprovar a presente convenção, ou a ela aderir, posteriormente ao depósito do quinto instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, a convenção deve entrar em vigor três meses após a data do depósito, por esse Estado, do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão».

3. A POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

3.1. A posição da União

A União partilha os objetivos do projeto de convenção e apoia a noção de simplificação do transporte ferroviário de passageiros, contudo, não identificou qualquer valor acrescentado ou vantagens do projeto de convenção para a União ou para os seus Estados-Membros. O novo projeto de convenção não tornaria redundantes os acordos bilaterais e multilaterais já existentes e, em princípio, nem sequer facilitaria novos acordos bilaterais ou multilaterais já que o projeto de convenção não contém um modelo para tais acordos. Várias disposições do projeto de convenção têm um caráter não vinculativo e não podem ser aplicadas sem acordos distintos entre as partes em causa. Até ao momento, a única função que poderia ter o projeto de convenção seria a de servir como uma referência para celebrar acordos multilaterais e bilaterais futuros.

Do ponto de vista da **política ferroviária da União**, o projeto de convenção não teria efeitos reais na União, nomeadamente no espaço Schengen. Além disso, num contexto mais amplo, considerou-se que o projeto de convenção teria essencialmente como objetivo definir as referências para os acordos bilaterais mas, como tal, não teria o objetivo de estabelecer um quadro jurídico internacional coerente para simplificar o tráfego de passageiros. Por conseguinte, não se espera que o projeto de convenção, na sua forma atual, traga quaisquer vantagens para a União nem para os seus Estados-Membros.

Do ponto de vista das **regras aduaneiras da UE**, o projeto de convenção, na sua forma atual, não traz quaisquer vantagens nem valor acrescentado para a União nem para os seus Estados-Membros. Por exemplo, as disposições do projeto de convenção não permitem às autoridades aduaneiras realizar controlos de passageiros e da respetiva bagagem em comboios em movimento, uma vez atravessada uma fronteira, sem a existência de acordos bilaterais com os países vizinhos. Do ponto de vista das alfândegas, o projeto de convenção não prejudica nem facilita. Contudo, só faz sentido aderir à nova convenção internacional se isso representar um valor acrescentado, o que não é o caso para a União.

Do **ponto de vista institucional** da União, o projeto de convenção abrange questões que são da competência exclusiva e partilhada da União. Os Estados-Membros não podem aderir a título individual a partes do projeto de convenção que são da competência exclusiva da União. Uma disposição relativa à participação da União enquanto organização regional de integração económica deveria ter sido inserida no projeto de convenção, em consonância com a política geral em matéria de políticas institucionais, para permitir à União aderir à convenção.

Mesmo que pareça que a União não tem motivos para aderir à convenção proposta, em conformidade com a sua política geral em matéria de políticas institucionais, qualquer nova convenção internacional deveria conter uma cláusula que permitisse a participação de organizações regionais de integração económica.

Na sua 81ª sessão em fevereiro de 2019 ou numa sessão posterior, o Comité de Transportes Internos da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, sob reserva da aprovação do projeto de convenção pelo Grupo de Trabalho sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes, pode proceder à votação relativa à adoção da convenção e pedir ao secretariado que a transmita ao Secretário-Geral das Nações Unidas na sua qualidade de depositário. Nesse sentido, é importante estabelecer uma posição da União para poder reagir a esse eventual cenário. Nas matérias de competência exclusiva, a Comissão votará em nome da União.

Durante o processo de preparação da convenção proposta efetuaram-se consultas com um amplo leque de peritos dos setores público e privado.

Foram realizadas consultas com os Estados-Membros no âmbito do Comité da Legislação Aduaneira (coordenação Genebra), uma das quais foi realizada em conjunto com os peritos do Comité do Espaço Ferroviário Europeu Único, os conselheiros de justiça e dos assuntos internos, os adidos para os transportes e os representantes das direções-gerais da Comissão para a mobilidade e transportes e para a migração e assuntos internos (23.1.2017). Também foram realizadas consultas com o Grupo de Peritos Aduaneiros.

Além disso, foram realizadas consultas complementares durante as sessões do Grupo de Trabalho sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes e do Grupo de Trabalho sobre os transportes ferroviários da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas.

Os debates nas instâncias pertinentes da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, acompanhados tanto pela Direção-Geral da Comissão responsável pela tributação e união aduaneira como pela Direção-Geral responsável pela mobilidade e transportes, foram precedidos por atividades de coordenação entre as direções-gerais supramencionadas e a Direção-Geral responsável pela migração e assuntos internos, uma vez que o projeto de convenção incide sobre as áreas políticas que se inserem nos respetivos âmbitos de competência das três direções-gerais.

A coordenação interna, assim como as discussões conjuntas com os Estados-Membros no âmbito do Comité da Legislação Aduaneira e de Peritos Aduaneiros, mostrou claramente que

não há qualquer interesse, nem para os Estados-Membros da União nem para a própria União, em aderir ao projeto de convenção, uma vez que o mesmo não traz quaisquer vantagens nem valor acrescentado em nenhum dos domínios em questão, ou seja, nas duas áreas políticas abrangidas por esta proposta e também do ponto de vista institucional da União.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica processual

4.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a adoção de decisões que definam «*as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo.*»

A noção de «*atos que produzam efeitos jurídicos*» engloba os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas do direito internacional que regem a instância em questão. Esta noção engloba ainda os instrumentos que não têm efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «*tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União*»².

4.1.2. Aplicação ao presente caso

O ato que o Grupo de Trabalho sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes e o Comité de Transportes Internos da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas foram chamados a adotar constitui um ato que produz efeitos jurídicos. O ato previsto será vinculativo por força do direito internacional, em conformidade com o artigo 22.º do projeto de convenção.

O ato previsto não completa nem altera o quadro institucional do Acordo.

Por conseguinte, a base jurídica processual da decisão proposta é o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

4.2. Base jurídica material

4.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto em relação ao qual é adotada uma posição em nome da União. Se o ato previsto tiver duas finalidades ou duas componentes, e se for possível considerar uma dessas finalidades ou componentes como principal e a outra apenas como acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE tem de assentar numa única base jurídica material, nomeadamente a que for exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.

Se o ato previsto prosseguir simultaneamente diferentes finalidades ou tiver várias componentes, indissociavelmente ligadas sem que uma delas seja acessória em relação a outra, a base jurídica substantiva de uma decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE terá de incluir, excecionalmente, as várias bases jurídicas correspondentes.

² Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014, Alemanha/Conselho, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, n.ºs 61 a 64.

4.2.2. Aplicação ao presente caso

O ato previsto prossegue objetivos e tem componentes no domínio da cooperação aduaneira e da política comercial comum. Estes aspetos do ato previsto estão indissociavelmente ligados sem que um seja acessório em relação a outro.

Por conseguinte, a base jurídica substantiva da decisão proposta inclui as seguintes disposições: artigos 33.º e 207.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do TFUE.

4.3. Conclusão

Os artigos 33.º e 207.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do TFUE, devem constituir a base jurídica da decisão proposta, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativamente à posição a adotar em nome União Europeia junto do Grupo de Trabalho da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes e do Comité de Transportes Internos em relação à adoção prevista de uma nova convenção a simplificação dos procedimentos de passagem nas fronteiras para passageiros, bagagens e bagagens não acompanhadas a bordo do transporte ferroviário internacional

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 33.º e 207.º, n.º 3, primeiro parágrafo, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) A nova convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) sobre a simplificação dos procedimentos de passagem nas fronteiras para passageiros, bagagens e bagagens não acompanhadas a bordo do transporte ferroviário internacional é proposta pela Federação Russa e apoiada pela Organização para a Cooperação dos Caminhos de ferro (OSJD).
- (2) O Grupo de Trabalho sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes atua no âmbito das ações políticas da UNECE e sob supervisão geral do Comité de Transportes Internos. O papel do Grupo de Trabalho é iniciar e prosseguir ações que visem a harmonização e a simplificação da regulamentação, das normas e da documentação dos procedimentos de passagem nas fronteiras para os vários meios de transporte interno.
- (3) O Grupo de Trabalho da UNECE sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes, durante a sua 149ª sessão de 12 a 14 de junho de 2018, ou nas sessões posteriores, deve tomar uma decisão a respeito da aprovação da convenção proposta sobre a simplificação dos procedimentos de passagem nas fronteiras para passageiros, bagagens e bagagens não acompanhadas a bordo do transporte ferroviário internacional e a respeito da sua transmissão ao Comité de Transportes Internos para aprovação formal.
- (4) A União está representada no Grupo de Trabalho da UNECE sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes, do qual atualmente 28 Estados-Membros da União são membros com o direito de voto. Nas matérias de competência exclusiva, a posição da UE é expressa pela Comissão em nome da União e dos seus Estados-Membros.
- (5) O projeto de convenção surge com o objetivo de regular uma série de aspetos, alguns dos quais constituem domínios da competência exclusiva da União, outros são dos domínios da competência partilhada entre a União e os Estados-Membros.

- (6) Uma vez que a convenção proposta está relacionada com matérias que são da competência exclusiva da União, é necessário o Conselho definir uma posição da União a respeito do projeto de convenção.
- (7) A convenção contém disposições gerais sobre como organizar os controlos nas fronteiras dos comboios de passageiros. A mesma pode ser vista como uma base para os acordos multilaterais e bilaterais, em cuja ausência nenhum dos aspetos abrangidos pela convenção poderia funcionar.
- (8) Para os Estados-Membros da União, tais acordos bilaterais podem ser celebrados mesmo sem a convenção proposta. Para a Rússia e alguns outros países representados na OSJD, o quadro jurídico parece exigir essa convenção a fim de facilitar a celebração dos acordos multilaterais e bilaterais.
- (9) O conteúdo da convenção proposta parece não ter efeitos benéficos nem adversos para os Estados-Membros da União. Por conseguinte, embora a União não possa apoiar a proposta de convenção, não tem motivos para impedir a sua adoção.
- (10) Mesmo que a adesão à convenção proposta não pareça ser do interesse da União, em conformidade com a sua política geral sobre os aspetos institucionais, qualquer nova convenção internacional deveria conter uma cláusula que permitisse a participação de organizações regionais de integração económica. O projeto de convenção proposto não contém uma cláusula que permita à União aderir à convenção.
- (11) Por conseguinte, a posição da União junto do Grupo de Trabalho da UNECE sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes deve ser neutra caso seja inserida uma cláusula que permita a participação de organizações regionais de integração económica. Nesse caso, a União deve abster-se. Caso contrário, a União deve votar contra a adoção da convenção proposta.
- (12) Convém estabelecer a posição a ser tomada em nome da União junto do Grupo de Trabalho da UNECE sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes e do Comité de Transportes Internos,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a ser tomada em nome da União nas sessões do Grupo de Trabalho da UNECE sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes e do Comité de Transportes Internos a respeito da nova proposta de convenção da UNECE sobre a simplificação dos procedimentos de passagem nas fronteiras para passageiros, bagagens e bagagens não acompanhadas a bordo do transporte ferroviário internacional deve ser a seguinte:

A posição da União a respeito do projeto de convenção deve ser a de se abster caso a cláusula que permite a participação de organizações regionais de integração económica seja introduzida. Caso tal cláusula não seja introduzida, a União deve votar contra.

Artigo 2.º

A posição referida no artigo 1.º deve ser expressa pela Comissão em nome da União e dos seus Estados-Membros que são membros do Grupo de Trabalho da UNECE sobre as questões aduaneiras em matéria de transportes e do Comité de Transporte Internos.

Artigo 3.º

Os destinatários da presente decisão são a Comissão e os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*