



Bruxelles, 29 iunie 2018
(OR. en)

10679/18

**Dosar interinstituțional:
2018/0234 (NLE)**

**UD 145
CID 1
TRANS 302**

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretar general al Comisiei Europene, sub semnătura dlui Jordi AYET PUIGARNAU, director
Data primirii:	8 iunie 2018
Destinatar:	DI Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretarul General al Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2018) 444 final
Subiect:	Propunere de DECIZIE A CONSILIULUI privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Grupului de lucru al Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite (CEE-ONU) privind problemele vamale care vizează transporturile și în cadrul Comitetului pentru transporturi terestre în legătură cu adoptarea preconizată a unei noi convenții privind facilitarea procedurilor de trecere a frontierei pentru pasageri, bagaje și bagaje neînsoțite transportate în cadrul traficului internațional feroviar

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2018) 444 final

Anexă: COM(2018) 444 final

Bruxelles, 8.6.2018
COM(2018) 444 final

2018/0234 (NLE)

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Grupului de lucru al Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite (CEE-ONU) privind problemele vamale care vizează transporturile și în cadrul Comitetului pentru transporturi terestre în legătură cu adoptarea preconizată a unei noi convenții privind facilitarea procedurilor de trecere a frontierei pentru pasageri, bagaje și bagaje neînsoțite transportate în cadrul traficului internațional feroviar

EXPUNERE DE MOTIVE

1. OBIECTUL PROPUNERII

Prezenta propunere se referă la Decizia de stabilire a poziției care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Grupului de lucru al Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite (CEE-ONU) privind problemele vamale care vizează transporturile și, eventual, în cadrul Comitetului pentru transporturi terestre al Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite în legătură cu adoptarea preconizată a unei noi convenții privind facilitarea procedurilor de trecere a frontierei pentru pasageri, bagaje și bagaje neînsoțite transportate în cadrul traficului internațional feroviar.

2. CONTEXTUL PROPUNERII

2.1. Convenția privind facilitarea procedurilor de trecere a frontierei pentru pasageri, bagaje și bagaje neînsoțite transportate în cadrul traficului internațional feroviar

Propunerea de proiect de convenție privind facilitarea procedurilor de trecere a frontierei pentru pasageri, bagaje și bagaje neînsoțite transportate în cadrul traficului internațional feroviar (denumită în continuare „proiectul de convenție propus”) a fost inițiată de Organizația de cooperare a căilor ferate (OSJD), la care 9 state membre ale Uniunii Europene (Bulgaria, Republica Cehă, Slovacia, Polonia, Lituania, Letonia, Ungaria, Estonia, România) sunt membre, și a fost transmisă Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite de către guvernul Federației Ruse.

O convenție cu un domeniu de aplicare similar este deja în vigoare, și anume Convenția internațională din 1952 pentru facilitarea trecerii frontierelor pentru pasageri și bagaje transportate pe calea ferată, la care 8 state membre ale UE (Austria, Belgia, Franța, Italia, Luxemburg, Țările de Jos, Portugalia și Suedia¹) sunt părți contractante. Din cauza diferitelor dificultăți juridice și procedurale, nu a fost posibil să se modifice această convenție pentru a o moderniza. În plus, statele membre ale Organizației pentru Cooperare a Căilor Ferate au susținut mai degrabă ideea de a elabora o nouă convenție în acest domeniu, decât aderarea la Convenția din 1952 care nu mai este de actualitate.

Proiectul de convenție propus cuprinde trei mari domenii de politică ale Uniunii: căile ferate, domeniul vamal și acquis-ul Uniunii privind gestionarea frontierelor. Acesta vizează accelerarea și simplificarea controlului la frontieră al trenurilor de călători. Principalele elemente noi din proiectul de convenție sunt controalele la frontieră comune și coordonate, în locul a două sau mai multe controale consecutive, de o parte și de alta a frontierei; controalele în trenurile în mișcare, în cazul în care orarele trenurilor și stațiile de tren permit acest lucru și definirea unor modalități detaliate de cooperare prin intermediul unor acorduri bilaterale sau multilaterale. Prezenta propunere se referă la două domenii de politică ale Uniunii: căile ferate și domeniul vamal. Aspectul acquis-ului Uniunii privind gestionarea frontierelor va face obiectul unei propuneri separate.

¹ A semnat, dar nu a ratificat.

2.2. Grupul de lucru al CEE-ONU privind problemele vamale care vizează transporturile

Grupul de lucru privind problemele vamale care vizează transporturile acționează în cadrul politicilor Comisiei Economice a Organizației Națiunilor Unite pentru Europa și sub supravegherea generală a Comitetului pentru transporturi terestre. Rolul grupului de lucru este de a iniția și de a desfășura acțiuni care vizează armonizarea și simplificarea reglementărilor, normelor și documentației pentru procedurile de trecere a frontierei pentru diferitele moduri de transport terestru.

Uniunea este reprezentată în cadrul grupului de lucru în care toate statele membre ale Uniunii sunt membri cu drept de vot.

2.3. Actul avut în vedere al Grupului de lucru privind problemele vamale care vizează transporturile

Grupul de lucru privind problemele vamale care vizează transporturile se va reuni în 2018 la următoarele date: 12-14 iunie și 16-19 octombrie. În cadrul uneia dintre reuniuni, Grupul de lucru urmează să ia o decizie cu privire la aprobarea convenției propuse și la transmiterea sa, spre aprobare formală, comitetului pentru transporturi terestre care se întrunește o dată pe an, în februarie.

Actul avut în vedere va deveni obligatoriu pentru părți în conformitate cu articolul 22 din proiectul de convenție, care prevede următoarele: „1. Prezenta convenție intră în vigoare la trei luni de la data la care cinci state au depus instrumentul lor de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare. 2. Pentru fiecare stat care ratifică, acceptă, aprobă sau aderă la prezenta convenție după depunerea celui de al cincilea instrument de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare, convenția intră în vigoare la trei luni de la depunerea de către statul respectiv a instrumentului său de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare”.

3. POZIȚIA CARE URMEAZĂ SĂ FIE ADOPTATĂ ÎN NUMELE UNIUNII

3.1. Poziția Uniunii

Deși împărtășește obiectivele proiectului de convenție și sprijină conceptul de facilitare a transportului feroviar de pasageri, Uniunea nu a identificat nicio valoare adăugată sau vreun beneficiu pe care le-ar presupune proiectul de convenție pentru Uniune sau pentru statele sale membre. Noul proiect de convenție nu ar face redundante acordurile bilaterale sau multilaterale care există deja și este posibil nici să nu faciliteze acorduri bilaterale sau multilaterale noi, întrucât proiectul de convenție nu conține un model pentru astfel de acorduri. Multe dispoziții din proiectul de convenție nu au un caracter obligatoriu și nu pot fi puse în aplicare fără acorduri separate între părțile în cauză. Până în prezent, singura funcție pe care proiectul de convenție ar putea-o avea ar fi de a servi drept referință pentru încheierea unor acorduri multilaterale și bilaterale viitoare.

Din punctul de vedere al **politicii feroviare a Uniunii**, proiectul de convenție nu ar avea efecte reale în Uniune, în special în spațiul Schengen. De asemenea, într-un context mai larg, s-a apreciat că proiectul de convenție ar viza, în principal, stabilirea de referințe pentru acordurile bilaterale, dar ca atare, nu ar viza stabilirea unui cadru juridic internațional coerent pentru a facilita traficul de călători. Prin urmare, proiectul de convenție, în forma sa actuală, nu se prevede a aduce beneficii Uniunii și statelor sale membre.

Din punctul de vedere al **legislației vamale a UE**, proiectul de convenție, în forma sa actuală, nu aduce niciun beneficiu sau valoare adăugată Uniunii și statelor sale membre. De exemplu,

dispozițiile acestui proiect de convenție nu permit autorităților vamale să efectueze controale ale pasagerilor sau ale bagajelor acestora în timpul deplasării trenurilor după trecerea frontierei, dacă nu există acorduri bilaterale cu țările învecinate. Din punct de vedere vamal, proiectul de convenție nu aduce niciun prejudiciu și nu generează nicio facilitare. Cu toate acestea, aderarea la o nouă convenție internațională are sens numai în cazul în care aceasta aduce o valoare adăugată, ceea ce nu este cazul pentru Uniune.

Din **punct de vedere instituțional** pentru Uniune, proiectul de convenție vizează aspecte care se încadrează în domeniile de competență exclusivă sau partajată a Uniunii. Statele membre nu pot adera individual la unele părți ale proiectului de convenție care țin de un domeniu de competență exclusivă a Uniunii. În conformitate cu politica generală privind aspectele instituționale, pentru a permite Uniunii să adere la convenție, ar fi trebuit ca în proiectul de convenție să fie introdusă o dispoziție privind participarea Uniunii în calitate de organizație de integrare economică regională.

Chiar dacă Uniunea pare să nu aibă motive pentru a adera la convenția propusă, în conformitate cu politica sa generală privind aspectele instituționale, orice nouă convenție internațională ar trebui să conțină o clauză care să permită participarea organizațiilor de integrare economică regională.

Comitetul pentru transporturi terestre al Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite, cu ocazia celei de a 81-a sesiuni din februarie 2019 sau în cadrul unei sesiuni ulterioare, ar putea, sub rezerva aprobării proiectului de convenție de către grupul de lucru privind problemele vamale care vizează transporturile, să supună la vot adoptarea Convenției și să solicite secretariatului să o transmită Secretarului General al Organizației Națiunilor Unite, în calitate de depozitar. Prin urmare, este important să se stabilească o poziție a Uniunii care să-i permită să reacționeze în cazul unui astfel de scenariu potențial. În ceea ce privește aspectele care țin de competența sa exclusivă, Comisia va vota în numele Uniunii.

În decursul pregătirii convenției propuse a fost consultată o gamă largă de experți din sectorul public și privat.

Au avut loc consultări cu statele membre în cadrul Comitetului pentru legislație vamală (Comitetul de coordonare Geneva), dintre care una a avut loc împreună cu experți din cadrul Comitetului pentru spațiul feroviar unic european, consilieri în materie de justiție și afaceri interne, atașați pe probleme de transport și reprezentanți din direcțiile generale ale Comisiei responsabile cu mobilitatea și transporturile și cu migrația și afacerile interne (23.1.2017). Au avut loc, de asemenea, consultări cu Grupul de experți în chestiuni vamale.

În continuare au avut loc consultări în cadrul sesiunilor Grupului de lucru privind problemele vamale care vizează transporturile și al Grupului de lucru privind transportul feroviar ale Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite.

Discuțiile din cadrul forurilor corespunzătoare ale Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite, urmate fie de Direcția Generală a Comisiei responsabilă pentru Impozitare și Uniune Vamală, fie de Direcția Generală Mobilitate și Transport, au fost precedate de activități de coordonare între direcțiile generale menționate mai sus și Direcția Generală Migrație și Afaceri Interne, având în vedere că proiectul de convenție se referă la domeniile de politică care intră sub incidența competențelor celor trei direcții generale.

Coordonarea internă, precum și discuțiile comune cu statele membre în cadrul Comitetului pentru legislație vamală și cu experți în domeniul vamal, au demonstrat în mod clar că nu există niciun interes, nici pentru statele membre ale Uniunii, nici pentru Uniunea însăși, să

adere la proiectul de convenție, deoarece nu aduce niciun beneficiu sau valoare adăugată în niciun domeniu de interes, și anume în cele două domenii de politică ale Uniunii care fac obiectul acestei propuneri și, de asemenea, din punct de vedere instituțional pentru Uniune.

4. TEMEIUL JURIDIC

4.1. Temei juridic procedural

4.1.1. Principii

Articolul 218 alineatul (9) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevede posibilitatea adoptării unor decizii de stabilire „a pozițiilor care trebuie adoptate în numele Uniunii în cadrul unui organism creat printr-un acord, în cazul în care acest organism trebuie să adopte acte cu efecte juridice, cu excepția actelor care modifică sau completează cadrul instituțional al acordului.”

Conceptul de „acte cu efecte juridice” include actele care au efecte juridice în temeiul normelor de drept internațional aplicabile organismului în cauză. Sunt, de asemenea, incluse instrumentele care nu au un caracter obligatoriu în temeiul dreptului internațional, dar care „au vocația de a influența în mod decisiv conținutul reglementării adoptate de legiuitorul Uniunii”².

4.1.2. Aplicarea la cazul în discuție

Actul pe care Grupul de lucru privind problemele vamale care vizează transporturile și Comitetul pentru transporturi terestre al Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite sunt invitate să îl adopte constituie un act cu efecte juridice. Actul avut în vedere va fi obligatoriu în temeiul dreptului internațional, în conformitate cu articolul 22 din proiectul de convenție.

Actul avut în vedere nu completează și nu modifică cadrul instituțional al acordului.

Prin urmare, temeiul juridic procedural al propunerii de decizie este articolul 218 alineatul (9) din TFUE.

4.2. Temei juridic material

4.2.1. Principii

Temeiul juridic material al unei decizii adoptate în temeiul articolului 218 alineatul (9) din TFUE depinde în primul rând de obiectivul și de conținutul actului avut în vedere cu privire la care se adoptă o poziție în numele Uniunii. În cazul în care actul avut în vedere urmărește două obiective sau include două elemente, iar unul dintre aceste obiective sau elemente poate fi identificat ca fiind obiectivul sau elementul principal, iar celălalt obiectiv sau element are mai degrabă un caracter accesoriu, decizia adoptată în temeiul articolului 218 alineatul (9) din TFUE trebuie să se întemeieze pe un singur temei juridic material, respectiv cel impus de obiectivul sau de elementul principal sau predominant.

În ceea ce privește un act avut în vedere care urmărește simultan mai multe obiective sau care include mai multe elemente care sunt legate între ele în mod inextricabil, fără ca vreunul să fie accesoriu în raport cu un altul, temeiul juridic material al unei decizii adoptate în temeiul articolului 218 alineatul (9) din TFUE va trebui să includă, în mod excepțional, diferitele temeuri juridice relevante.

² Hotărârea Curții de Justiție din 7 octombrie 2014, Germania/Consiliul, Cauza C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punctele 61-64.

4.2.2. Aplicarea la cazul în discuție

Actul avut în vedere urmărește obiective și include elemente care țin de domeniul cooperării vamale și al politicii comerciale comune. Aceste elemente ale actului avut în vedere sunt legate în mod inextricabil între ele, fără ca vreunul să fie accesoriu în raport cu un altul.

Prin urmare, temeiul juridic material al propunerii de decizie cuprinde următoarele dispoziții: articolul 33 și articolul 207 alineatul (3) primul paragraf din TFUE.

4.3. Concluzie

Temeiul juridic al deciziei propuse ar trebui să fie articolul 33 și articolul 207 alineatul (3) primul paragraf din TFUE, coroborate cu articolul 218 alineatul (9) din TFUE.

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

privind poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii Europene în cadrul Grupului de lucru al Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite (CEE-ONU) privind problemele vamale care vizează transporturile și în cadrul Comitetului pentru transporturi terestre în legătură cu adoptarea preconizată a unei noi convenții privind facilitarea procedurilor de trecere a frontierei pentru pasageri, bagaje și bagaje neînsoțite transportate în cadrul traficului internațional feroviar

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 33 și articolul 207 alineatul (3) primul paragraf, coroborate cu articolul 218 alineatul (9),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) O nouă convenție a Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite (CEE-ONU) privind facilitarea procedurilor de trecere a frontierei pentru pasageri, bagaje și bagaje neînsoțite transportate în cadrul traficului internațional feroviar este propusă de către Federația Rusă și sprijinită de Organizația pentru cooperarea căilor ferate (OSJD).
- (2) Grupul de lucru privind problemele vamale care vizează transporturile acționează în cadrul politicilor CEE-ONU și sub supravegherea generală a Comitetului pentru transporturi terestre. Rolul grupului de lucru este de a iniția și desfășura acțiuni care vizează armonizarea și simplificarea reglementărilor, normelor și documentației pentru procedurile de trecere a frontierei pentru diferitele moduri de transport terestru.
- (3) Grupul de lucru CEE-ONU privind problemele vamale care vizează transporturile, în cursul celei de a 149-a sesiuni din 12-14 iunie 2018 sau al sesiunii ulterioare, urmează să ia o decizie cu privire la aprobarea convenției propuse privind facilitarea procedurilor de trecere a frontierei pentru pasageri, bagaje și bagaje neînsoțite transportate în traficul internațional feroviar și la transmiterea ei către Comitetul pentru transporturi terestre în vederea aprobării formale.
- (4) Uniunea este reprezentată în cadrul grupului de lucru CEE-ONU privind problemele vamale care vizează transporturile, în cadrul căruia, în prezent, toate cele 28 de state membre ale Uniunii sunt membri cu drept de vot. În ceea ce privește aspectele care țin de competența sa exclusivă, poziția UE este exprimată de către Comisie în numele Uniunii și al statelor sale membre.
- (5) Proiectul de convenție pare să reglementeze o varietate de aspecte, unele care intră în domeniile de competență exclusivă a Uniunii, iar altele în domeniile de competență partajată între Uniune și statele membre.
- (6) Având în vedere că propunerea de convenție se referă la aspecte care intră în sfera de competență exclusivă a Uniunii, este necesar ca poziția Uniunii cu privire la proiectul de convenție să fie stabilită de Consiliu.

- (7) Convenția conține dispoziții generale privind modul de organizare a controalelor la frontieră ale trenurilor de călători. Ea poate fi considerată drept bază pentru orice acorduri multilaterale și bilaterale, în absența cărora niciunul dintre elementele reglementate de convenție nu ar putea funcționa.
- (8) Pentru statele membre ale Uniunii, astfel de acorduri pot fi încheiate, chiar și fără convenția propusă. Pentru Rusia și câteva alte țări reprezentate în cadrul OSJD, cadrul juridic pare a necesita o astfel de convenție pentru a facilita încheierea acordurilor multilaterale și bilaterale.
- (9) Din punct de vedere al substanței, convenția propusă nu pare să aducă nici beneficii și nici să genereze efecte negative pentru statele membre ale Uniunii. Prin urmare, Uniunea Europeană nu sprijină proiectul de Convenție, dar nici nu are vreun motiv pentru a bloca adoptarea acestuia.
- (10) Chiar dacă aderarea la convenția propusă nu pare să fie în interesul Uniunii, în conformitate cu politica sa generală privind aspectele instituționale, orice nouă convenție internațională ar trebui să conțină o clauză care să permită participarea organizațiilor de integrare economică regională. Propunerea de proiect de convenție nu conține o clauză care ar permite Uniunii să adere la convenție.
- (11) Prin urmare, poziția Uniunii în cadrul Grupului de lucru CEE-ONU privind problemele vamale care vizează transporturile ar trebui să fie neutră în cazul în care o clauză care să permită participarea organizațiilor de integrare economică regională este introdusă. În acest caz, Uniunea ar trebui să se abțină. În caz contrar, Uniunea ar trebui să voteze împotriva adoptării propunerii de Convenție.
- (12) Este oportun să se stabilească poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul Grupului de lucru CEE-ONU privind problemele vamale care vizează transporturile și în Comitetul pentru transporturi terestre,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Poziția care urmează să fie adoptată în numele Uniunii în cadrul sesiunilor Grupului de lucru CEE-ONU privind problemele vamale care vizează transporturile și ale Comitetului pentru transporturi terestre referitoare la propunerea unei noi convenții CEE-ONU privind facilitarea procedurilor de trecere a frontierei pentru pasageri, bagaje și bagaje neînsoțite transportate în traficul internațional feroviar este următoarea:

Poziția Uniunii cu privire la proiectul de convenție este de a se abține dacă este introdusă clauza care permite participarea organizațiilor de integrare economică regională. În cazul în care o astfel de clauză nu este introdusă, Uniunea votează împotriva.

Articolul 2

Poziția menționată la articolul 1 este exprimată de către Comisie în numele Uniunii și al statelor sale membre care sunt membre ale Grupului de lucru CEE-ONU privind problemele vamale care vizează transporturile și ale Comitetului pentru transporturi terestre.

Articolul 3

Prezenta decizie se adresează Comisiei și statelor membre.
Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*